

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSOCIATION ET SA PLACE DANS L'ÉTAT

THÈSE

Présentée et soutenue, le 14 Mars 1930, à 14 heures, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

Robert MOTHES

RÉDACTEUR A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE

JURY DE LA THÈSE

Président : M. Louis ROLLAND.

Suffragants : MM. JACQUELIN,
René CASSIN.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

L'ASSOCIATION
ET SA PLACE DANS L'ÉTAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ASSOCIATION ET SA PLACE DANS L'ÉTAT

THÈSE

Présentée et soutenue, le 14 Mars 1930, à 14 heures, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

Robert MOTHES

RÉDACTEUR A LA PRÉFECTURE DE LA SEINE

JURY DE LA THÈSE

Président : M. LOUIS ROLLAND.

Suffragants : MM. JACQUELIN,
René CASSIN.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

« Le Droit Public moderne doit forcément s'adapter à l'existence de ces puissants Groupements, déterminer les règles de leur coordination et leurs rapports avec les gouvernants toujours investis d'une puissance de fait. »

LÉON DUGUIT.

(Transformations du Droit Public.)

Si le réalisme est cette attitude intellectuelle où l'homme ne voit et n'étudie les événements qui l'entourent qu'en dehors de tout à priorisme doctrinaire, deux faits doivent apparaître aujourd'hui au réaliste comme commandant notre époque et conditionnant son évolution prochaine : le déclin du Parlement, l'influence croissante de l'Association dans son sens le plus large, celui de groupe social légalement constitué, quel que soit son but et de quelques catégories de citoyens qu'il soit composé.

Ce sont là des phénomènes bien connus.

Voici plusieurs années que toute une littérature a pris le Parlement et le Parlementarisme pour thème de ses dissertations, soulignant le caractère désormais anachronique de cette institution, ses faiblesses, ses ignorances et ses maladresses. Nous n'ignorons ni ce qu'il peut y avoir d'excessif dans certaines de ces critiques, ni ce qu'il y aurait de puéril à soutenir qu'elles sont dénuées de tout fondement. A mesure que la Société démocratique s'est

avancée en âge, le Parlement a débordé le cadre primitif de ses activités et, en même temps qu'il faisait assumer à l'Etat la responsabilité de services de plus en plus nombreux et relevant de moins en moins de sa compétence normale, a prétendu contrôler, diriger ou même créer de toutes pièces ces services. N'étant en quoi que ce soit préparé à une tâche aussi vaste, il y est vite apparu insuffisant. D'où les attaques auxquelles nous le voyons actuellement en butte, attaques d'autant plus graves qu'elles n'ébranlent pas le Parlement seul, mais l'ensemble même de l'Etat.

Les mêmes publicistes qui démontrent l'anomalie de cette situation signalent un autre danger ; ce dernier paraît évoluer avec un parallélisme étonnant par rapport à celui que nous venons de rappeler. Les groupes sociaux reconnus par la loi et qui sont partis d'une situation de discrète humilité sont parvenus et parviennent de plus en plus à occuper une position d'exigeante puissance. A mesure que le Parlement voit se disperser ses zéloteurs fidèles, associations et syndicats parlent plus haut et plus ferme.

L'inquiétude qu'en ressentent certains vient non point certes de ce qu'ils parlent aussi haut et aussi ferme, mais bien de ce qu'ils empruntent une langue qui n'est pas la leur.

Il importe d'examiner dès maintenant, avec quelque détail, ce phénomène.

Deux lois constituent en France, on le sait, la charte du droit de l'association : celle du 21 mars 1884 et celle du 1^{er} juillet 1901. La première régit les groupements

professionnels, la seconde régit tous les autres groupements qui se sont assignés un but désintéressé : nous aurons, au cours de cette étude, à examiner la valeur des critères qui ont présidé à cette distinction.

Ces lois sont, dans une certaine mesure, un retour aux usages abolis par la Révolution Française. A l'association que celle-ci considérait comme inconciliable avec la liberté individuelle, elles ont redonné la vie ; sans doute le syndicat professionnel n'a-t-il pas été doté des strictes prérogatives de la corporation, mais ces prérogatives il les ambitionne et la question de la liberté de l'individu en face du syndicat se pose déjà avec acuité. Ce n'est point la seule.

Les lois de 1884 et de 1901 avaient explicitement tracé les limites à l'intérieur desquelles pourrait s'exercer l'activité des groupements auxquels elles attribuaient une existence légale. Le syndicat constitué entre individus exerçant la même profession, — qu'ils fussent patrons ou salariés, — ne pouvait avoir d'autre but que l'étude et la défense des revendications particulières au métier auquel il correspondait, objet très précisément intéressé, à notre sens : toute autre activité était interdite. L'association devait, d'une part s'abstenir de rechercher le « partage de bénéfices », d'autre part s'interdire toute action contraire aux lois : la nullité sanctionnait toute manifestation qui ne tiendrait pas compte de ces règles.

Quelle a été l'efficacité de ces dernières ?

Pratiquement négligeable.

Les syndicats, — et nous les mettons toujours au premier rang non seulement parce qu'ils sont les premiers

venus dans le temps mais bien plutôt parce qu'en eux se concentrent les tendances les plus énergiquement accusées du mouvement associationniste, — les syndicats sont très tôt devenus une machine de guerre aux mains d'une fraction seulement de leurs bénéficiaires ; les salariés en ont fait un moyen de lutte contre le patronat et bientôt même, la politique aidant, contre le capitalisme.

Cette intrusion de la politique ne pouvait limiter son influence à cette orientation. De la lutte contre le capitalisme à la lutte contre le gouvernement qui obéit encore aux principes de ce dernier, il n'y avait qu'un pas à faire. Les syndicats n'ont pas hésité à le franchir et on les a vus peu à peu s'immiscer dans les affaires publiques, donner leur opinion, — que personne ne leur demandait, — sur l'impulsion à donner à celles-ci, offrir leur collaboration à l'Etat et même publier leur projet concernant sa réforme.

Il serait décevant de rechercher dans tout ceci ce qu'est devenue la défense des intérêts professionnels, seul objet d'activité reconnu aux syndicats.

Cette évolution, l'Etat l'a favorisée par ses fautes et par absence de plan encore plus que par faiblesse, semble-t-il. Les associations de la loi de 1901 ne sont d'ailleurs pas moins avancées que les syndicats. Oubliant, — et personne ne le leur a rappelé, — qu'elles devaient s'interdire tout objet contraire aux lois, elles se sont dressées contre ces lois, ont exercé une pression parfois impérieuse pour en obtenir la réforme et même, à l'occasion, ont publiquement annoncé qu'elles se refuseraient à les appliquer.

Ainsi l'Etat, qui avait donné la vie à des groupements d'intérêts particuliers, se trouve maintenant en présence de formations politiques, nous entendons par là de formations prétendant dire leur mot dans la conduite des affaires publiques.

Cette interprétation, par les syndicats et par les associations, de la compétence qui leur avait été reconnue en 1884 et en 1901 est, pensons-nous, le trait dominant du mouvement associationniste : c'est, nous l'indiquerons tout à l'heure, celui qui pose avec une urgente gravité la question du rôle que doivent jouer dans l'Etat les groupements sociaux.

Songeons en effet que l'associationnisme est aujourd'hui le signe de la vie moderne ; songeons que les groupements qu'il crée sont, de jour en jour, plus nombreux, plus importants, plus puissants, que le patronat lui-même adhère au mouvement et que « l'on évolue de l'entreprise capitaliste isolée au capitalisme monopolisateur organisé », ainsi que le remarquaient les Syndicats socialistes d'Allemagne réunis en congrès à Hambourg, en 1928. Songeons enfin que ces tendances sont aujourd'hui universelles, d'une part en ce que tous les pays sont aux prises avec une activité associationniste intense, d'autre part en ce que les groupements s'unissent maintenant entre eux par-dessus les frontières et que le fédéralisme international auquel ils s'adonnent leur confère une vigueur et une signification toutes nouvelles.

Au surplus, on ne peut plus analyser le rôle de l'association en France sans l'examiner d'abord à l'étranger. On ne peut pas correctement étudier un cas particulier

sans avoir d'abord regardé d'assez près l'ensemble dont il fait partie. Et si, dans ces remarques liminaires, nous sommes partis du fait connu, — l'association en France, — mais spécial, à seule fin de poser plus clairement les termes du problème, c'est du fait mal connu, — l'association à l'étranger, — mais universel, que nous entendons partir dans les développements qui constitueront le corps de cet ouvrage.

Parfois plus encore qu'en France, les groupements sociaux ont pris une place considérable à l'étranger. Nés sous le signe de la méfiance de l'autorité qui, craignant leur influence, contrôlait leur formation et leur fonctionnement, limitait leur compétence à des attributions étroitement définies, ils ont partout triomphé des gênes qu'on leur imposait, et leur puissance, qu'il s'agisse du syndicat ou de l'association, est finalement apparue telle que l'Etat a dû compter avec elle.

Cette situation, partout sensiblement la même, a provoqué des réactions différentes. L'Etat n'a pas pris partout les mêmes mesures. L'Italie, l'Allemagne, la France ont, par exemple, adopté des attitudes et des solutions divergentes. Or, le problème se posait chez l'une comme chez l'autre : adapter aux contingences nouvelles les règles régissant les relations entre l'Etat et le Groupe.

L'équation n'a pas été résolue semblablement.

Certains Etats même ne l'ont pas résolue.

D'autres, — et nous pensons à la France, — ne l'ont pas encore abordée avec franchise. Pour ceux-ci il est donc temps d'élaborer et d'appliquer un système qui, mettant à profit l'expérience des autres pays, rendra pos-

sible la co-existence loyale et profitable de ces deux forces : l'Etat, qui ne peut pas mourir ; le Groupe, qui répond trop aujourd'hui au sens de l'évolution moderne pour qu'on puisse songer, quelque opinion personnelle que l'on professe à son égard, à restreindre sa vitalité.

Ainsi apparaît l'intérêt qu'il y a à étudier avant tout l'association à l'étranger : comment son existence se manifeste, quelle acuité ont, peu à peu, revêtue ses relations avec les Pouvoirs Publics et selon quelles méthodes ces derniers se sont préoccupés de rétablir la situation. Eclairés par ces exemples tangibles, nous pourrons alors scruter de près l'état du problème tel qu'il s'est posé en France, en apprécier la gravité et alors, ayant en mains ces divers éléments de fait, choisir la doctrine associationniste qui nous paraîtra la plus propice à l'équilibre politique et social.

Ce choix n'est d'ailleurs pas si riche !

Trois systèmes, nous semble-t-il, et trois seulement, nous paraissent avoir été adoptés à l'étranger.

Entre un Parlement violemment discuté et des Groupements sociaux qui interviennent, directement ou indirectement, dans la quasi-unanimité des activités publiques, l'Etat ne paraît avoir vu que trois positions possibles : ou bien juguler énergiquement syndicats et associations, et les réintégrer dans leur rôle initial, — ou bien les absorber et en faire des organes publics participant à la vie de l'Etat, ce qui est d'ailleurs une façon détournée de les juguler, — ou bien enfin s'abstenir de toute décision rigide, pratiquer un libéralisme pusilla-

nime et suivre les Groupes au lieu de se placer devant eux et au-dessus d'eux.

Que valent ces méthodes ?

Rien.

Soumettre les groupements à d'étroites mesures de police, prétendre leur interdire telle ou telle activité, il est maintenant trop tard pour ce faire : la puissance associationniste est désormais telle, avec ce qu'elle emporte obligatoirement d'indépendance, qu'on ne saurait impunément la méconnaître et lui fermer un domaine où on l'a, jusqu'ici, laissée se manifester. Penser redoubler le problème sur ce mode dictatorial serait, en fait, une illusion.

Il est certes plus adroit, au lieu de s'affirmer en ennemi des groupes, d'exalter au contraire leur œuvre et leur rôle et, en matière de consécration officielle de leur réussite, d'en faire des rouages de l'Etat. C'est ce qui a été fait en Italie, et qui, jusqu'ici tout au moins, paraît l'avoir été magistralement. Syndicats et Associations hiérarchisés, fonctionnarisés, transformés en administrations assujetties au Pouvoir central, solution séduisante, à première vue, du problème des rapports de rivalité entre l'Etat et les Groupes ! Mais qui ne voit qu'en pratique il n'y a pas solution, mais escamotage de la difficulté, et peut-être même remplacement de celle-ci par une autre. D'une part, en effet, ce système supprime en faits syndicats et associations; les mots peuvent subsister mais, où est la chose ? Un organe administratif n'est pas, ne peut pas être un syndicat. D'autre part, le premier résultat certain de la méthode est d'exagérer encore

l'hypertrophie de l'Etat : déjà surchargé d'activités, encombré de bureaux, offices et commissions, il s'attribue encore de nouvelles activités et s'entoure de nouveaux organes. Que donnera le système ? Il est peut-être trop tôt encore pour le juger sainement. Tel quel, il nous semble anachronique.

La majorité des Etats s'est d'ailleurs abstenue de toute tentative systématique ayant pour fin le rétablissement de l'équilibre entre les Groupes et l'autorité publique. On s'en est remis en général à un opportunisme teinté d'indifférence et de crainte ; au gré des événements on a toléré ceci, refusé cela ; ici, on a collaboré avec le Syndicat, avec l'Association, là, on est resté dans sa tour d'ivoire. Et puis, quand les revendications des groupements sont devenues trop pressantes, quand ils ont dit trop haut leur opinion sur les affaires publiques, l'Etat a cherché à leur faire une place qui satisferait leur amour-propre sans leur donner une trop sensible influence.

Ainsi est devenue d'actualité l'idée de représentation professionnelle, de Parlement Economique, représentation incertaine, Parlement sans vigueur. En eût-il eu, d'ailleurs, que l'erreur eût été plus grave. Au moment où le Parlementarisme défaille sous le poids de ses devoirs, à l'accomplissement desquels ses méthodes de travail ne sont guère propres, est de tous côtés en butte aux critiques, penser à lui accoler un organe similaire et risquer de les voir un beau jour se dresser l'un contre l'autre, c'est une surprenante idée. Surprenante et dépourvue de valeur pratique ; il semble en effet douteux

que les groupements sociaux limitent leurs exigences à ce Parlement économique distinct de l'autre, le vrai Parlement; ils voudront la fusion et, disons-le, ce serait logique (1). Mais alors pourquoi cette étape du Parlement Economique ? Temps perdu, pas autre chose.

Ainsi, aucune des solutions proposées, voire adoptées jusqu'ici, ne nous paraît satisfaisante.

Ce n'est pas du passé fini qu'il faut attendre des idées sur la réglementation à donner aux syndicats et aux associations.

Il ne faut pas non plus s'en remettre au temps et à chaque jour qui passe pour apporter ces idées.

Il faut, délibérément, faire un saut dans l'avenir, avoir l'audace, — car c'en est une, — de penser que si rien de neuf n'apparaît en matière sociale, tout évolue et que les rapports des choses changent. Les éléments de la vie publique sont toujours sensiblement les mêmes, mais c'est l'ordre de leurs combinaisons qui se modifie. La solution d'un problème posé par des temps nouveaux n'est ni dans un retour à des méthodes anciennes, ni dans des compromissions hésitantes. Elle est dans l'équilibre, renouvelé sur un plan inédit tenant compte des contingences du moment, de principes et d'organes éternels.

C'est ainsi que, selon nous, doit être résolue la ques-

(1) « Le xx^e siècle, se demande justement M. Marcel Prélot en conclusion de sa thèse sur le Conseil Economique Allemand, assistera-t-il à la rivalité des assemblées politiques et professionnelles... ? Verra-t-il les secondes triompher ? » La question se pose en effet avec insistance.

tion dont nous venons de dégager les principales données.

Le Parlement, surchargé, ne peut plus utilement faire face aux fonctions anormales qu'on lui impose, ou qu'il s'impose lui-même dans sa conviction d'être l'indispensable et presque divin cerveau de l'Etat.

Devant ce Parlement, les individus dont il est l'émanation, ont été peu à peu réduits à une importance négligeable : ils restaient individus tandis qu'il devenait une entité mystique et solennelle. Les individus, pour pouvoir à nouveau être perçus par lui, se sont unis en groupes ; ces groupes, — syndicats ou associations, — veulent maintenant parler, agir à la place de l'individu trop mince et pour lui, et aussi, par force, contre le Parlement.

Nous le répétons : tout le problème est là.

Une solution s'impose, nous semble-t-il.

Décongestionnons le Parlement. De 1870 à 1930, il a voté des milliers de lois : gageons qu'il y en avait, au bas mot, la moitié qui concernait des préoccupations négligeables si on les compare à l'importance du corps réuni pour en délibérer.

Confions l'étude de ces préoccupations, et l'élaboration des lois, — des règles, si l'on préfère, — s'y rapportant aux groupements sociaux. Ne laissons au Parlement que les grandes questions d'ensemble, celles qui, indiscutablement, intéressent le pays lui-même et mettent en jeu son avenir, sa sécurité, sa grandeur. Tout le reste est affaire des individus, — isolés il leur est difficile de se mettre d'accord, — groupés cela devient normal. Tout le reste

est affaire de catégorie, de cellule, de spécialité et les groupements seront, chacun pour sa part, compétents pour en connaître et pour prendre les mesures utiles à la collectivité limitée dont ils sont l'émanation immédiate, aux intérêts particuliers sur lesquels ils ont précisément pour charge de veiller ; collectivité et intérêts qu'ils sont plus à même que quiconque de comprendre et d'aider.

Cette nouvelle répartition des tâches législatives et administratives exigera une mise au point nouvelle, l'élaboration d'un système juridique modifié. C'est bien ainsi que nous l'entendons. C'est un édifice nouveau qui doit être construit ; il ne saurait être assis sur des fondations anciennes.

Cette réforme ramènerait l'équilibre entre l'Etat, rendu à son rôle normal de gérant des seuls grands services vitaux, et l'individu qui, à travers le groupement, retrouverait une autonomie que l'étatisation éperdue lui a fait perdre. Et surtout elle aurait pour mérite de rétablir l'Etat, cette antique et éternelle puissance, dans la place autoritaire et respectée qui doit être la sienne, — et de reconnaître au Groupe, cette jeune et irrésistible force, une situation de nature à canaliser ses énergies en leur donnant un exutoire raisonné.

« Il n'est qu'un moyen de fortifier l'Etat, c'est de limiter sa fonction », a écrit M. Lucien Romier rejoignant indirectement l'individualisme d'Herbert Spencer. Limiter sa fonction ? En est-il un moyen, aujourd'hui que les services publics se sont infiniment multipliés et amplifiés, autre que d'opérer cette limitation au profit des syndicats et associations ? C'est peu vraisemblable. Supprimer ces

services ? On ne peut en effet y penser. Les enlever à l'Etat c'est s'obliger à les attribuer à quelque autre organisme : le Groupe n'est-il pas, juridiquement et socialement, prêt, sauf adaptation, à recueillir cette succession ?

Si l'on veut rendre à l'Etat son prestige et son efficacité, une réponse affirmative à cette question s'impose comme représentant la seule solution à la fois robuste et simple de ce problème.

Ce sera la conclusion de l'étude dont nous venons d'inscrire ici les prolégomènes, et ce sera l'idée centrale à laquelle, explicitement ou implicitement, se référeront tous nos développements.

Aussi bien le plan de cette étude se dégage-t-il maintenant avec netteté.

Rechercher dans les lois qui régissent les pays étrangers et dans les faits dont ils sont le théâtre quels sont les contours généraux du mouvement associationniste, quel est le sens dominant de ses tendances et quelle est la difficulté essentielle qu'il rencontre ou qu'il soulève, indiquer que cette difficulté réside dans une opposition de rivalité entre l'Etat et le Groupe, rappeler comment certains Etats ont réduit cette opposition ou s'y efforcent : ce sera l'objet de notre première partie.

La seconde comportera l'examen détaillé d'un point déjà compris dans la première : la situation de l'association et du syndicat en France, — situation légale et situation de fait. Nous retrouverons ici la plupart des caractéristiques que nous aurons précédemment dégagées et nous verrons se poser avec acuité le problème du rôle des groupements dans l'Etat.

C'est ce problème que la dernière partie tentera non pas de résoudre mais d'éclaircir en montrant qu'il faut en chercher la solution dans un partage des fonctions sociales entre l'Etat et le Groupe, et en précisant quelques aspects moraux ou sociologiques de la question.

Notre travail est ainsi clairement tracé.

Cette introduction serait terminée si nous ne voulions donner encore quelques indications préliminaires sur la portée que nous avons pensé donner à cet essai, et sur quelques détails de la méthode suivie.

Nous le savons, ce travail est incomplet ; le sujet traité est immense ; il n'a jamais été dans notre intention de l'embrasser tout entier. En tracer les grandes lignes, en dégager le principal intérêt, nous n'avons pas eu d'autre objet. Nous n'avons même pas usé de toute la documentation recueillie, n'en extrayant que les exemples les plus propres à préciser notre pensée. Si certaines omissions ont été involontaires, — il en est sans doute, — beaucoup ont été faites sciemment.

Par ailleurs c'est une étude de droit public, de science politique même, que nous avons cherché à écrire. Toute l'activité économique des associations, que nous n'ignorons pas, a été laissée de côté ; quand nous en avons parlé c'est pour en montrer les répercussions éventuelles sur le problème spécial que nous examinions. Nous n'avions pas à la connaître en dehors de cette préoccupation.

En d'autres termes, les pages qui suivent ne sont ni une suite de monographies, ni une étude d'économie politi-

que. On ne saurait donc y trouver ni des détails documentaires, ni des statistiques.

A ce sujet, nous nous sommes, après quelque hésitation, décidé à adopter un système de références qui n'est peut-être pas habituel.

Nous avons fait suivre notre travail d'une bibliographie complète des ouvrages qui ont été les guides constants de notre étude. Nous n'y avons pas mentionné ceux qui, trop anciens ou trop spéciaux, n'ont été consultés par nous que très incidemment et ne peuvent intéresser le lecteur. Nous n'y avons inscrit non plus ni les journaux, ni les revues, ni les bulletins où nous avons trouvé les renseignements de fait qui nous étaient nécessaires : c'eût été une énumération inutile et trop longue.

Telle qu'elle est, cette bibliographie nous paraît se suffire. Aussi nous sommes-nous généralement abstenu au cours de notre travail d'indiquer à chaque affirmation nouvelle l'autorité sur laquelle nous nous fondions : les notes eussent par trop alourdi notre texte et nous n'aurions fait que répéter à l'infini les indications figurant déjà dans notre bibliographie. Nous n'avons fait exception à cette règle que, d'une part, pour les textes de lois et les décisions de jurisprudence citées ou commentées ; d'autre part, pour certains articles de revue ou certains ouvrages spéciaux dont l'importance exigeait qu'il soit fourni au lecteur toutes indications utiles pour s'y reporter.

Enfin, nous nous sommes heurté à une difficulté terminologique : la solution pratique que nous lui avons donnée ne nous satisfait qu'en partie. L'organe social qui est l'ar-

gument de cette étude a pour nom général : Association. Or ce mot désigne dans notre législation française une des formes spéciales que peut affecter cet organe, celle dont la loi de 1901 a tracé le dessin et qui s'oppose à celle de la loi de 1884. Ce vocabulaire amphibologique n'était pas sans inconvénients.

Nous nous sommes donc résolu à conserver le mot association aux créations de la loi de 1901, le mot syndicat aux créations de la loi de 1884 et à désigner les deux en général sous le nom de Groupe ou de Groupement. Cette terminologie anglo-saxonne surprendra peut-être : nous l'avons crue nécessaire à la clarté de nos explications.

PREMIERE PARTIE

L'ASSOCIATION A L'ÉTRANGER

I

Le mouvement d'ensemble. — Ses traits dominants

Le 28 juin 1919 les vingt-huit puissances signataires du Traité de Versailles proclamaient que « le droit d'association en vue de tous objets non contraires aux lois, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs » constituait un principe indispensable à la réglementation des conditions du travail (Traité de Versailles, art. 427).

Si l'on considère, d'une part, que ce traité contient la charte et de la Société des Nations et du Bureau International du Travail ; si l'on considère, d'autre part, que plus de cinquante nations, représentant et au-delà les trois quarts de notre monde, adhèrent actuellement à ces deux organisations, il faut reconnaître que le droit d'association d'abord reconnu solennellement par vingt-huit Etats, l'est aujourd'hui à peu près universellement.

Cette constatation n'était en rien inutile.

Elle rend désormais superflue toute étude historique du mouvement associationniste, — superflue au point de vue

pratique, car l'intérêt de ces recherches rétrospectives demeure très vif pour la Sociologie.

Ce qui nous importe ici, c'est que l'existence des syndicats, aussi tardivement qu'elle ait pu être reconnue en certains pays, est maintenant juridiquement établie. Cet ample et long mouvement parti d'Angleterre à l'aube du xix^e siècle avait en fait atteint la plupart des pays européens et autres avant 1900 ; seule la Russie lointaine devait attendre le xx^e siècle pour en ressentir la violence. Mais l'attitude libérale alors adoptée par les gouvernements envers les associations professionnelles n'a été consacrée que par le Traité de Versailles qui l'a officiellement transposée sur le plan international, — fait d'autant plus significatif qu'au même moment s'ébauchait, ou même déjà s'affirmait, l'internationalisation des groupements sociaux.

Au moment même en effet que les Etats s'engageaient entre eux à respecter et à perfectionner le droit d'association professionnelle, ces associations s'unissaient par-dessus les frontières et tissaient les liens d'un fédéralisme souvent puissant et parfois ambitieux. Ce synchronisme de deux phénomènes importants montre assez de quelle force irrésistible était douée la tendance associationniste.

Sans doute, — et il est temps de préciser ce point, — il n'était question en tout ceci que d'associations professionnelles, de ce que nous sommes convenus d'appeler syndicats. L'association proprement dite, créée en dehors des intérêts de métier, suivait pourtant une évolution semblable ; mais nous avons déjà indiqué que tout le mouvement associationniste était dominé par celui de ses cou-

rants qui s'appelle le syndicalisme. Le syndicalisme parle plus haut et plus fermement, — il représente une masse plus nombreuse et plus exigeante d'individus, — il était naturel qu'il prenne la place qu'il a occupée dans les délibérations de Versailles.

Il n'en reste pas moins que, si les associations n'ont pas fait l'objet de déclarations officielles des Etats, elles ont en pratique accéléré leur marche en avant selon le même plan, sinon sur le même rythme que les syndicats ; dans les développements qui vont suivre, il en sera plusieurs fois question, les syndicats ayant par rapport à elles une place de premier plan, sans doute, mais non pas une place exclusive.

Les idées directrices de ce chapitre apparaissent ainsi d'elles-mêmes.

Etudier d'une part les modalités de l'attitude qu'affectent généralement les divers Etats envers les Groupements et plus spécialement leurs rapports de collaboration ou de rivalité avec ces dernières, étudier d'autre part, au moyen de quelques exemples choisis dans des domaines d'activité différents, la tendance à l'internationalisme, telles sont les préoccupations essentielles que nous voulons être ici les nôtres.

L'ASSOCIATION ET LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

D'une manière générale, l'association au sens étroit a évolué à la suite du syndicat ; celui-ci a toujours été en tête du mouvement, c'est lui qui a posé les problèmes les plus nets et les plus délicats, c'est lui qu'il faut étu-

dier. L'association n'a jamais que reflété, avec quelque retardement, ses victoires et ses conquêtes (1).

C'est, à la vérité, une force énorme et difficile à analyser que l'associationnisme moderne. Il n'entre point dans nos intentions d'en étudier les origines. Ce qui importe, c'est que cette force a, laborieusement parfois, mais irrésistiblement toujours, donné naissance à des groupes qui se sont peu à peu imposés aux Etats; et, tout de suite, des rapports soupçonneux se sont établis entre les uns et les autres.

Ces groupes avaient besoin de l'Etat. Ils attendaient de lui, d'abord le droit à la vie légale, tout de même plus large et plus sûre que l'existence occulte dont ils s'étaient longtemps contentés et qui n'avait pas été intenable au point de leur interdire toute action effective ; ensuite une protection de plus en plus ferme, l'octroi d'une puissance de moins en moins limitée, en attendant que, devenus assez forts, ils prétendissent participer à l'exercice même de ses prérogatives.

L'Etat, lui, n'avait pas besoin des groupes qu'il voyait naître autour de lui. D'instinct il devinait en eux un danger futur, une force qui se levait et avec quoi il aurait peut-être à compter un jour, mais cette force déjà le dominait et, quoiqu'il en eût, l'Etat dut céder. Tout le XIX^e siè-

(1) Au point de vue législatif la question se pose d'ailleurs différemment. Beaucoup de pays n'ont pas, comme en France, élaboré d'abord une loi sur les syndicats et, plus tard, une loi sur les associations ; c'est ainsi qu'en Belgique et en Allemagne syndicats et associations sont soumis à une même loi, et l'existence légale n'a pas été reconnue à ceux-là avant de l'être à celles-ci ; mais c'est dans l'activité pratique des groupes que s'impose la prééminence du syndicat.

cle vit ainsi les Etats, un à un, capituler devant les exigences de l'associationnisme.

Capitulation qui n'était d'ailleurs pas sans conditions. L'Etat, consentant à ce que naissent et se développent auprès de lui des groupements destinés à absorber une importante proportion de citoyens, entendait tout au moins conserver un droit de regard et sur l'éclosion et sur le développement de ces groupes.

Il leur a ainsi imposé le respect de certaines règles destinées à enfermer leur activité dans des limites compatibles avec sa souveraineté. Nous allons brièvement esquisser un tableau d'ensemble de ces règles. Au surplus elles n'ont pas empêché les syndicats et les associations de se heurter avec l'Etat souverain, puisque leur participation à l'action de l'Etat est le problème que nous serons amené à poser à la fin de ce paragraphe.

★
★★

Les associations n'existent généralement que dans la mesure, — premier acte défensif de l'Etat, — où une loi les a reconnues. Pourtant il est quelques très rares pays où cette reconnaissance, loin d'exiger un texte législatif, est purement tacite : exception qu'expliquent des circonstances historiques. Il en est ainsi en Suède.

D'ailleurs, cette précaution est assez platonique.

La loi se borne à donner une personnalité morale aux groupements, même à venir, relevant des catégories dont elle indique les caractéristiques.

Aussi l'Etat a-t-il édicté d'autres mesures, de nature

à assurer un contrôle efficace sur chaque association en particulier.

Ces moyens de contrôle sont partout les mêmes et nous les retrouverons quand nous aurons à rappeler les principes de la législation française en matière d'associations. Seules, leurs modalités peuvent différer de pays à pays. Mais partout l'Etat s'est accordé le droit de surveiller les membres, l'objet et l'organisation du syndicat auquel, par ailleurs, il demandait, soit lors de sa constitution, soit ensuite au cours de son activité, la justification de sa régularité.

Dans la plupart des cas, — et c'est une remarque qu'il est assez étonnant d'avoir à faire, — l'Etat se désintéresse du nombre des membres adhérents à l'association ; quand il s'en préoccupe, c'est pour exiger un minimum, — en Grèce par exemple (en Italie aussi, mais il y a là une situation toute spéciale sur laquelle nous aurons plus loin l'occasion de nous expliquer). Jamais au contraire l'Etat n'a fixé un maximum, et c'est étrange si l'on considère que toutes les mesures de contrôle qu'il a édictées sont en réalité une défense préventive contre la puissance du syndicat : or il néglige de fixer le nombre des membres et il s'expose à voir un jour se dresser en face de lui un groupement, — association ou syndicat, — qui comprendrait par exemple tous les usagers des P.T.T., ou encore tous les contribuables, ou encore tous les salariés d'un corps de métier particulier. Supposition invraisemblable ? dirait-on. Aucunement. Elle s'est déjà presque réalisée et, nous le verrons, c'est ce qui explique en partie les difficultés de la situation actuelle.

Supposition inconsiderée, dira-t-on peut-être aussi, en ce que, limiter le nombre des adhésions aux groupements autorisés, c'eût été pratiquement réduire à néant la liberté d'association proclamée par la loi ? Nous ne pensons pas que cette objection puisse être retenue. D'abord la liberté d'association est un mot bien plus qu'une réalité : le droit d'association n'est jamais complètement libre. Ensuite, reconnaître aux individus le droit de s'unir en groupements durables, et donner à ces groupements toute latitude pour s'agglomérer à leur tour en fédérations et confédérations, ce sont deux choses bien distinctes : on pouvait fort bien accorder l'une sans tolérer l'autre. Il n'en a pas été ainsi. C'est en se fédérant que les syndicats et associations ont effectivement dressé en face des Etats des organismes sociaux aux effectifs illimités. Il fallait souligner ce libéralisme de l'Etat, — ou cet aveuglement, — comme on l'entendra.

Cette indifférence de l'Etat à l'endroit du nombre de membres que peut recruter un groupement n'est point compensée par une surveillance attentive des individualités inscrites dans les associations. C'est une sensible minorité d'Etats qui se préoccupe de n'ouvrir ces dernières qu'à des adhérents agréés par la puissance publique ; bien souvent même leur nationalité n'est aucunement contrôlée. En fait, l'association accueille qui elle veut et en aussi grand nombre qu'elle l'entend. L'Etat ignore en général de qui elle est composée et quelle est son importance numérique : l'Autriche et l'Allemagne qui exigent des syndicats des rapports sur le chiffre de leurs effectifs font à cet égard figures d'exception.

Par contre, l'objet du groupe est plus étroitement réglementé. En théorie tout au moins, car bien souvent la puissance publique ferme les yeux. L'activité des associations, organes présumés pauvres et, partant, inoffensifs, est moins strictement limitée que celle des syndicats : dans les pays où il y a une loi spéciale sur les associations, l'obligation de respecter les lois et la morale est la seule borne qui leur soit imposée. Les syndicats au contraire, se voient plus surveillés : la force économique qu'ils représentent fait leur puissance et leur danger, — car on ne répètera jamais assez que l'économique est aujourd'hui le facteur primordial de la vie publique, — et l'Etat veut éviter que cette force sorte des voies rigides qu'a tracées la profession.

La religion, la politique, la spéculation sont de ces ferments qui auraient tôt fait d'exalter le Métier à des fins anormales. L'Etat, presque partout, interdit ces préoccupations aux syndicats. Malheureusement, il n'a guère veillé à ce que ses décisions soient respectées : c'est un fait que nous aurons plus d'une fois encore à constater. N'en a-t-il plus la force ? N'en a-t-il plus la volonté ? N'en a-t-il plus la compétence ? En tout cas l'Etat moderne, sous quelque signe ethnique qu'il fleurisse, se complait, semble-t-il, à délibérer de lois dont l'application le laissera indifférent.

La politique, plus encore que la religion ou la spéculation, attire invinciblement et indiscutablement les syndicats et les associations. Quelques pays, il faut le noter, ont d'ailleurs autorisé ces groupements à faire de la politique. En Grande-Bretagne, le Trade-Union Act de 1913

autorisait les Trade Unions à donner leur appui aux candidats aux élections : on sait, au demeurant, que la Grande-Bretagne a eu à se repentir des libertés trop souples octroyées à ses syndicats, — d'ailleurs elle possède en elle, et quelque avancée que puisse être l'apparence de sa vie sociale, une force d'immobilité conservatrice suffisante pour pallier aux inconvénients de quelques audaces législatives.

Les Etats-Unis d'Amérique ont eu aussi, dès 1907 où une loi vint arrêter le mal, à regretter d'avoir laissé à leurs associations une liberté trop grande dans l'activité politique. M. Ch. A. Beard, dans son livre « American Citizenship », remarquait que « un million de dollars ou plus est dépensé dans une campagne présidentielle par chacun des vieux partis... les fonds viennent de contributions prélevées sur les candidats, sur tous ceux qui escomptent un bénéfice quelconque de l'élection... sur les corporations et les associations d'affaires »... La loi de 1907 semble, au surplus, n'avoir eu qu'une influence passagère.

En fait d'ailleurs, et que l'Etat prenne ou non nettement attitude contre cette ingérence de l'association et du syndicat dans la vie publique, il paraît bien inévitable que les groupements sociaux conçoivent cette ambition. C'est d'autant plus inévitable que beaucoup d'Etats admettent, explicitement ou implicitement, que le syndicat représente officiellement non plus les seuls intérêts communs à ses membres, et qui seraient enfermés dans un cercle de préoccupations en général prosaïques et toujours inoffensives, mais les intérêts de la Profession elle-même :

en Italie, l'Etat a conféré au syndicat ce droit de représentation qui est un véritable monopole ; en France on le lui laisse prendre. Les conséquences de pareilles mesures s'imposent.

La Profession, le Métier, c'est aujourd'hui la substance même de l'Etat. C'est pour eux que l'Etat légifère, puisqu'ils absorbent tous les citoyens et que c'est de leur activité que vit la Nation. Du jour que l'on donne à cette Profession, à ce Métier, un porte-parole autorisé, il est fatal que celui-ci ne s'occupe bientôt plus des seuls intérêts techniques des forces qu'il représente, mais en vienne assez vite à dire son mot dans les questions intéressant l'existence générale de l'Etat et des citoyens. Il y a là une évolution invincible, qui se fait en partie sur un plan en somme métaphysique, — nous aurons à parler de la mystique syndicaliste, — ou peut-être même métapsychique, l'Etat voyant la matière qui le compose se détacher de lui, se dresser à son côté et lui adresser la parole en exigeant de lui, — réduit à une réalité spirituelle, — des actes, des renonciations ou des réformes.

Ainsi l'interdiction faite aux groupes de s'attribuer des objets politiques, à supposer même que la puissance publique veille à ce qu'elle soit respectée, ne peut plus suffire, pensons-nous, à fermer la vie de l'Etat aux interventions syndicales. Cette interdiction est annihilée du fait qu'on élève les groupements à la dignité de représentants officiels de tel intérêt, de telle profession, au lieu de les cantonner dans leur rôle originel de défenseurs de revendications individuelles exprimées et discutées entre les murs de l'atelier et du bureau ; de telles revendica-

tions en effet n'ont de sens et de vie possibles que dans ces limites étroites ; la Profession au contraire en sort par définition et c'est sur le Forum qu'elle se dresse. Elle ne peut qu'y rencontrer l'Etat.

Et c'est en vérité curieux de constater combien toutes les mesures de défense prises par l'Etat s'avèrent à l'épreuve insuffisantes devant la force croissante du mouvement associationniste. Mais il y a plus. Il y a qu'au fond ces mesures ne correspondent plus à aucune réalité, qu'elles sont des façades démodées et branlantes, qu'il est temps pour l'Etat de reconnaître les exigences nouvelles, et comme certains l'ont fait déjà, de se refaire une règle de vie accordée aux forces qui viennent de se révéler.

Sans doute l'Etat a senti cette nécessité.

Mais, l'ayant sentie, il a cherché des améliorations sans vouloir abattre la vieille façade. Il n'a rien effacé des prohibitions illusoires inscrites dans sa loi et il persiste à énoncer des interdictions dont les groupements se soucient fort peu.

Il continue de s'attribuer un droit de contrôle sur ces derniers, préalablement à leur constitution d'abord, pendant leur existence ensuite. L'Etat hongrois subordonne l'établissement de ses syndicats à une autorisation formelle, l'Espagne à un enregistrement particulier, la Belgique au dépôt de statuts. Le droit germanique leur demande des rapports périodiques sur leurs agissements ; en Angleterre, le Chief Registrar, aux mains de qui l'association a dû déposer ses statuts si elle veut avoir la personnalité juridique, exige que de semblables renseigne-

ments lui soient fournis. Ailleurs, l'autorité intervient, — théoriquement, — dans leurs assemblées et surveille leur vie financière. L'Etat réserve encore à son Administration, comme en Allemagne, ou à ses tribunaux, comme en Belgique, le droit de dissoudre les organismes indésirables.

Réglementation judicieuse apparemment.

Certes, mais nul n'ignore que ces moyens de contrôle ne sont plus guère que de vides formalités, que déposer des statuts n'est rien si personne ne surveille dans quel esprit on applique leur lettre, que nulle administration ne tient la main à ce que lui soient régulièrement soumis les rapports prévus par la loi et enfin qu'on compterait aisément le nombre de groupements qui ont été dissous ou qui, dissous, n'ont pas en fait continué de vivre sous une forme ou sous une autre.

Toutes ces dispositions, au respect de quoi l'Etat n'a jamais sérieusement contraint les groupes et que, avec le nombre pullulant de ces derniers, il devient pratiquement impossible de leur imposer, ne sont plus qu'une survivance sans portée de lois désormais caduques. Branches mortes qui dégageraient l'horizon si l'Etat consentait à les abattre, quitte à planter un arbre neuf.

Nous ne pouvons pourtant en terminer avec ce schéma de la réglementation des groupements sociaux dans les divers Etats sans donner quelques indications sur un point qui, lui, a retenu plus sérieusement l'attention de l'Etat. En effet, la grève, par laquelle il se sentait immédiatement et matériellement menacé, a éveillé en lui une force de défense en général assez vive. C'est d'ailleurs

là une question délicate où s'enchevêtrent les principes économiques et les principes politiques.

Nous n'entendons point parler ici des premiers et nous savons bien que la grève est un phénomène d'ordre économique. Mais nous disons que c'est aussi, et presque tout autant, un phénomène d'ordre politique. Si l'on considère qu'est service public, donc relevant de l'Etat et affecté dès lors d'un caractère politique, tout service dont la continuité est nécessaire à la vie normale de la collectivité, toute suspension dans l'exercice d'une telle activité ébranle l'Etat et devient, indirectement, une mesure politique. On peut certes penser que cette notion de service public, dont d'éminents publicistes ont fait la nouvelle substructure intellectuelle de l'Etat, présente quelque excessive rigueur : elle n'en est pas moins généralement en honneur aujourd'hui et en liaison manifeste avec la compétence hypertrophiée reconnue au Parlement.

La grève, en arrêtant la marche régulière d'un service, trouble l'équilibre politique. La grève générale, à peine est-il nécessaire de le rappeler, est aux rapports entre l'Etat et le pays lui-même ce que le blocus est aux rapports entre les Etats, — un acte au premier chef politique.

Dans ces conditions, et devant des possibilités de trouble aussi grandes, il n'est pas surprenant que l'autorité se soit inquiétée de la grève et de sa réglementation. « La peur du conflit du travail, est-il dit excellemment dans la lumineuse enquête conduite par le B. I. T. sur la liberté syndicale, a été le mobile le plus fort parmi ceux

qui ont longtemps poussé à l'interdiction de la coalition. Même quand la coalition a été tolérée, la crainte de voir se multiplier les conflits a entretenu la méfiance de l'Etat à l'égard des associations ouvrières. De l'autre côté, la reconnaissance de la liberté syndicale a été considérée comme une reconnaissance du droit de grève, et toute restriction du droit de grève comme une atteinte à la liberté syndicale. »

De telles restrictions ont cependant été adoptées partout.

L'Etat ne pouvait faire différemment sans courir à la désagrégation intégrale.

Nous parlons bien de restrictions, de limitations à l'exercice de la grève et de rien d'autre, car ce droit lui-même existe certainement. Du jour que l'Etat a permis aux ouvriers de se coaliser en associations durables, il leur a du même instant reconnu la faculté de donner à leur coalition un sens limité, de lui assigner un but immédiat. Cette faculté est aisément passée de l'individu au syndicat qui l'absorbe ; ce processus a été suivi en Allemagne, en France et en Grande-Bretagne par exemple.

Cependant, l'extension du droit de grève aux syndicats a parfois été refusée : il en a été ainsi en Autriche. Mais ce cas est presque aussi rare que celui qui lui est opposé, la reconnaissance explicite, officielle du droit de grève : il n'est à notre connaissance que l'Esthonie qui ait introduit ce principe dangereux dans des articles de sa constitution elle-même.

En tous cas, l'Etat a cherché à prévenir d'avance les

abus du droit qu'il a reconnu aux syndicats. Bien souvent il a interdit la grève des agriculteurs (Suède, jusqu'à la loi du 4 juin 1926, Hongrie), celle des travailleurs des industries de première nécessité (Hollande, Allemagne, art. 48 de la Constitution), celle aussi des fonctionnaires chargés de ses propres affaires (Suisse). La grève en mer est universellement prohibée à l'égard des marins. Et ces limitations touchant à la personnalité des grévistes éventuels se doublent de limitations relatives à l'objet même de la grève.

La grève politique (mais au fond toute grève a plus ou moins un caractère indiscutablement politique : quel sera donc le critérium à adopter ?) n'est pas permise aux syndicats. Il en va de même de la grève de solidarité, manœuvre redoutable que les Etats-Unis d'Amérique sont même allés jusqu'à frapper d'illégalité (loi Clayton). Par ailleurs, les effets de la grève peuvent engager la responsabilité des syndicats et amener la condamnation de ce dernier à des dommages-intérêts, — condamnation généralement illusoire, l'insolvabilité du syndicat étant souvent de règle.

Il n'apparaît guère, au surplus, que cet ensemble de limitations ait sensiblement réduit le nombre et le danger des grèves. Devant celles-ci, l'Etat a plus souvent trouvé son avantage dans l'acceptation décidée de la bataille, que dans l'appel fait aux règles inscrites dans sa loi. Nous pensons cette nécessité regrettable, mais nous croyons qu'elle fait encore apparaître combien la force associationniste ressemble peu à celles qu'on enchaîne

avec des règlements, et combien est fatal cet instinct qui pousse le Groupe à s'affronter avec l'Etat.

Et d'ailleurs ce n'est point ici avec l'Etat seulement qu'il s'affronte, mais aussi avec l'individu. Nous touchons par là, et nous ne pouvions plus ne pas le voir, à un problème que nous avons jusqu'ici volontairement paru ignorer, — à tout le moins négliger : nous voulons parler de la situation de l'individu devant le Groupe, nous voulons parler de l'individu qui, à tort ou à raison, refuse d'intégrer son individualité dans cette somme de personnalités qu'est le groupement. Quel sera son sort devant une association qui, visant normalement à la plus grande force et ne pouvant y parvenir que si elle englobe le plus grand nombre d'êtres isolés, s'irrite de son indépendance et de son refus d'adhésion ? Sera-t-il brimé par elle, — car il ne paraît pas vraisemblable qu'il puisse à lui seul lui résister ? ou sera-t-il protégé par l'Etat ?

Question difficile, déjà distincte de celle que nous avons assignée à ce travail. Elle ne peut ici nous intéresser que dans la mesure où elle souligne la marche du Groupe vers une force sans cesse accrue, par suite, sans cesse plus redoutable pour l'Etat.

Nous donnerons quelques détails à ce sujet quand nous étudierons l'association en France et, dans notre conclusion, quand nous dégagerons l'enseignement à tirer de l'enquête menée au delà et en deçà de nos frontières sur l'activité effective des groupements.

Pour l'instant, il nous suffit d'indiquer que l'Etat s'est soucié de protéger l'individu contre l'association. Protection toujours défailante, il est vrai, devant l'irrésistible

poussée des faits. Qu'importe en effet que l'Etat veille à maintenir la liberté de l'individu de ne pas entrer dans un syndicat ou de ne pas participer à une grève, qu'il interdise que celle-ci soit dirigée contre les travailleurs indépendants, si, dans la pratique, le Groupe parvient peu à peu à monopoliser la représentation du métier ? Or c'est ce qui arrive, officiellement ici, en fait là-bas.

Qu'elle soit ou non politique, la grève, soit qu'elle compromette la marche normale des services dont l'Etat s'est institué le répondant, soit qu'elle nécessite l'intervention de cet Etat pour défendre l'individu isolé, joue en réalité un rôle politique. Ainsi toujours et quoiqu'il fasse le Groupe se heurte à l'Etat ; on dira qu'il s'y heurte parce que l'Etat est partout, et même où il ne devrait pas être. Nous l'entendons bien ainsi ; mais pour l'instant, nous ne voulons pas savoir ce qui pourrait être : nous constatons que l'Etat s'est installé sur certaines positions et qu'il y subit l'attaque des forces sociales secondaires, ou le contre-coup de leurs manifestations, et c'est ce qui nous paraît anormal. L'Etat ne va pas sans l'autorité, et l'autorité n'est pas là où celui qui prétend la détenir consent à souffrir des hostilités étrangères.

Au reste, cette grève qui nous a conduit à ces considérations déjà indiquées dans notre introduction et sur quoi nous reviendrons encore, elle est l'apanage exclusif d'une partie seulement des groupes, des syndicats.

Elle est une arme en effet que les associations ne sauraient manier que rarement. Elles ne commandent en général aucun des rouages de la vie publique (1). Leurs

(1) Il y a cependant des exceptions : ainsi les associations de

membres, disséminés à tous les postes de l'existence, ne peuvent concerter des abstentions efficaces. La grève n'a aucun sens pour elles. La propagande est leur moyen de combat : moins frappant, il n'est pas négligeable. C'est sur ce point, entre autres, que l'on apprécie l'enseignement fourni par les pays étrangers. La propagande des associations et son influence nous paraissent en France limitées : nous savons que peu de grands mouvements d'opinions ont été montés et soutenus par une association. Il en va autrement dans bien des pays étrangers.

Quelques exemples suffiront ici, d'autant que nous aurons l'occasion de compléter ultérieurement ce point.

Les Etats-Unis, domaine soumis de l'associationnisme, vivent en partie des tendances suggérées par leurs groupements, des solutions qu'ils proposent et pratiquement imposent à force de publicité, d'intrigues ou d'argent. Leur participation à la politique banale, — celle des élections, — est connue : nous y avons fait déjà une allusion. Plus symptomatique, plus impressionnante est l'influence des associations américaines dans l'organisation de ce vaste mouvement d'opinion qui a, lorsque se discutaient entre Chancelleries les principes d'un traité mettant la guerre hors la loi, donné à une idée généreuse l'aliment substantiel de l'adhésion enthousiaste d'un peuple : « Les innombrables associations religieuses, morales et techniques, a écrit M. Paul Claudel (1), dont le témoignage

fonctionnaires. Cf. en France les grèves déclanchées en mars et mai 1909 par l'Association des P. T. T.

(1) L'Europe Nouvelle, numéro du 25 août 1928.

est de ceux qui comptent, — se sont déclarées en Amérique en faveur du nouveau principe et lui ont apporté le soutien d'un mouvement populaire irrésistible. »

L'association a ici permis à l'Etat de mener à bien la tâche qu'il s'était donnée.

Plus souvent aussi elle l'a obligé d'accomplir une réforme qu'il n'avait pas conçue et qu'il ne voulait pas réaliser. Toute l'histoire du Prohibitionnisme repose sur l'activité intense de deux associations, l'« Anti-Saloon League » et la « Woman's Christian Temperance Union », qui, dès 1913, commençaient à réclamer la suppression des boissons alcooliques aux Etats-Unis. Ce sont elles qui ont fait voter la loi de prohibition, — et en assurent le maintien. M. André Siegfried, dont « Les Etats-Unis d'aujourd'hui » constituent la somme d'observations la plus lucide et la plus mesurée qui soit sur ce vaste et décevant pays, ne dépasse certainement pas la vérité en affirmant que « les députés ont voté sous la pression, directe et redoutable, de « l'Anti-Saloon League », qui avait su imposer son propre texte et a obtenu le maximum de ce qu'elle réclamait. »

Rarement la puissance de l'association n'apparut en si vive lumière. Un exemple éloquent encore est le suivant : quiconque a étudié d'un peu près le problème des zones franches gessaines et sardes soumis en 1929 à la Cour Permanente de Justice Internationale n'ignore la part prise dans cette affaire par les Comités génevois pour le maintien des zones franches : c'est, pour une large part, l'énergique propagande faite par ces groupements qui rendit impossible tout accord entre la France et la

Suisse et les contraignit à saisir de l'affaire la Cour de La Haye. A la fois politique, sociale, économique, l'action de ces comités a été considérable et dénonce toutes les possibilités efficaces de l'association.

Il est vrai que celle-ci n'a pas encore en France tenté d'élaborer une œuvre aussi ample. Mais elle s'y essaiera, — et y réussira. Et sa force de propagande l'égalera à la force que le syndicat tient de la grève qu'il peut déclarer. Qu'elle soit établie déjà, qu'elle doive s'établir demain, la puissance des deux grandes catégories de groupes est partout la même. Quelque mesure que prenne l'Etat, il ne pourra endiguer ces deux forces.

Nous l'avons vu déjà, les règles qu'il a édictées pour limiter les groupes sont illusoires ou archaïques.

Effectivement elles n'ont pas empêché syndicats et associations, — syndicats surtout, — d'outrepasser les limites à eux fixées et de lier avec l'Etat des relations qui, forcées ou consenties, sont souvent en droit inopportunes.



Certains Etats ont, de leur propre mouvement, appelé les groupements à participer à la vie du pays, à titre officiel ; d'autres, les plus nombreux, ont au contraire, continué à confiner ces groupes dans des attributions théoriques étroitement limitées, mais ont, en fait, accepté d'établir avec eux et sur des questions déterminées une collaboration égalitaire.

Demi-mesure dangereuse comme toutes les demi-mesures : ces compromis ne suppriment pas le danger,

ils l'augmentent. Que l'on accepte aujourd'hui l'intervention des groupes dans la législation sociale, où leur rôle se justifie le plus aisément, et demain c'est pour une tâche plus étrangère à leur fonction normale qu'ils s'estimeront compétents.

Au surplus, si l'on estime désormais inévitable de tolérer la présence des groupes à côté de l'Etat dans la direction du pays, pourquoi abandonner au hasard des circonstances le soin d'organiser, par soubresauts, cette accession ? Pourquoi dès maintenant ne pas envisager la question dans son ensemble et abandonner les vieux systèmes périmés, ne pas concevoir et appliquer une réglementation intégrale et inédite des rapports de l'Etat et des groupements ? L'Italie, la Russie et l'Espagne en ont ainsi fait, ou s'y appliquent.

Certes, nous ne prétendons pas que leur réforme est heureuse. Tout au contraire. Mais c'est la méthode que nous approuvons : le système corporatif italien vaut ce qu'il vaut, — on ne peut en tous cas lui nier la vigueur intellectuelle et l'audace lucide dont il est la preuve.

Nous le préférons aux tergiversations des autres Etats.

Ceux-ci, devant la force des masses organisées qui croissaient autour d'eux et que leurs lois ne pouvaient endiguer, ont senti l'indispensable nécessité où ils se trouvaient de composer avec ces masses, de leur accorder quelques concessions.

Sans vouloir considérer le problème général des rapports de l'Etat et du groupement, ni les termes nouveaux dans lesquels ils se posaient, cet Etat s'est contenté, dans

tel ou tel cas, selon les événements, d'appeler un groupe, ou un autre, à participer d'une part à l'élaboration des lois, d'autre part à leur application même.

Ainsi voit-on l'Etat demander l'avis du groupe avant d'édicter une loi, ouvrir ses Commissions aux représentants du groupe, les convier à prendre part aux travaux de Conseils du travail ou de Chambres d'ouvriers, ou enfin les assembler indépendamment en Conseils Economiques.

De même voit-on l'Etat faire du groupement le collaborateur de son Administration chargée de faire respecter la loi : le syndicat devient ainsi une sorte de ministère public d'occasion que l'on voit prendre en mains la législation sur l'enseignement post-scolaire en Allemagne, la législation sur le logement en Tchécoslovaquie, la fixation de certaines catégories de salaires en France.

Enfin la part prise par les syndicats aux travaux du Bureau International du Travail marque plus nettement encore la place qu'occupent les groupes dans la vie publique : les délégués patronaux et ouvriers à la conférence du Travail doivent être désignés par les gouvernements d'accord avec les organisations professionnelles (Traité de Versailles, art. 389) et bien souvent le gouvernement charge en fait les chefs de ces organisations de le représenter.

Ce faisant, l'Etat se met de lui-même dans une situation fautive au plus haut point.

D'une manière générale, la souveraineté populaire est aujourd'hui le support intellectuel de toutes les Constitutions. Le peuple délègue sa souveraineté au Parlement.

C'est ce que l'on répond bien haut aux détracteurs du parlementarisme, auxquels on prête figure de publicistes arriérés ou ignorants : attaquer le Parlement, attaquer la souveraineté du peuple, cela est tout un.

Et pourtant l'Etat, qui défend si fidèlement ce Parlement souverain par délégation, et ce Parlement lui-même, pourtant féru de ses prérogatives, acceptent de partager leurs droits avec des organismes privés, de leur fournir des explications et aussi d'accepter leur aide dans certaines tâches. Que devient donc cette souveraineté jalouse ?

On dira peut-être que les syndicats et les associations ne se voient demander que des avis, des conseils. Sans doute. Mais ce n'est que le début. Déjà d'ailleurs ils veulent plus : les Conseils Economiques réclament le droit d'obliger le Parlement à discuter les projets de lois qu'il leur plaira d'élaborer, — et l'on voit mal en vérité un Parlement souverain réduit à ne discuter que ce qu'un autre corps voudra bien inscrire à son ordre du jour.

Tout ceci fait apparaître à nouveau qu'en dehors d'une ample et systématique réorganisation des rapports existants entre l'Etat et l'Association, il ne peut y avoir que contradictions épuisantes, principes faussés et désordres grandissants. Les malaises de l'Etat, ses efforts si souvent avortés vers la réalisation d'une réforme, n'ont souvent pas d'autre cause que le déséquilibre que nous venons de préciser. Ces malaises, ces efforts existent partout ; chaque pays a les siens qui ressemblent étonnamment à ceux des autres.

Et rien n'achève plus éloquemment ce schéma que la

situation actuelle des fonctionnaires par rapport à l'Etat. Cette question, nous l'avons réservée jusqu'ici parce que c'est plus précisément ici, où nous étudions les relations effectivement établies entre l'Etat et les Groupes, que nous semble se justifier son examen.

En effet l'associationnisme des fonctionnaires n'a de sens et de réalité qu'autant qu'il est lié à l'Etat. L'association d'intellectuels peut s'adresser au public, le syndicat des mouleurs aux maîtres de la fonderie. L'Association de fonctionnaires ne peut s'adresser qu'à l'Etat et, par la force des choses, elle ne pouvait être que dans la mesure où ce dernier accepterait de discuter avec un groupement, voire même de traiter avec lui.

D'ailleurs, ce n'est pas sans hésitation que l'Etat a reconnu à ses préposés le droit de se coaliser contre lui, — car en vérité c'est en ceci que se résume le droit qu'il leur a reconnu. Alors qu'il n'hésitait pas à encourager et approuver les associations de quelque ordre qu'elles fussent, l'Etat a délibéré avant d'accepter celles que prétendaient former ses agents.

L'attitude qu'il a finalement adoptée est fort variable de pays à pays.

Toutes les nuances du libéralisme, de la plus violente à la plus pâle, se rencontrent en l'espèce. Si l'Allemagne accorde le droit d'association à tous les professionnels, à tous ceux qui ont une profession, — sans aucune distinction (1), certains pays en refusent le bénéfice aux

(1) L'affiliation des groupements de fonctionnaires aux grandes fédérations syndicales était également admise dans une large mesure en Grande-Bretagne par les lois de 1906-1913. Le

fonctionnaires. La Russie ne l'octroie qu'aux seuls ouvriers et paysans. L'Espagne et l'Italie en excluent non seulement les fonctionnaires proprement dits, mais encore les employés des industries et des entreprises en général dont le fonctionnement est jugé indispensable à l'intérêt public : les uns et les autres jouissent seulement du droit de former des associations exceptionnelles, soumises à l'autorisation préalable du gouvernement.

Ce sont là les deux pôles de la question.

La France a adopté une solution intermédiaire, interdisant l'entrée de ses fonctionnaires dans les syndicats, mais ne limitant en aucune façon leur faculté de former sans conditions particulières des associations de la loi de 1901.

De toute façon, et sans que nous puissions insister autrement sur le syndicalisme des fonctionnaires, nous devons signaler que les rapports qui s'étaient ainsi créés entre l'Etat et ses fonctionnaires coalisés, ont généralement évolué selon la courbe même suivie par tous les groupements. De l'examen de leurs intérêts personnels de salariés et de la défense de ces intérêts, les associations de fonctionnaires, surtout lorsqu'elles revêtent légalement ou non la forme professionnelle, ont prétendu intervenir dans la gestion même du service dont leurs membres étaient les agents. L'Etat a rarement réprimé ces manifestations dont il a même parfois pris les résultats en considération.

« Trade Disputes and Trade Unions Bill » déposé le 4 avril 1927 sur le Bureau des Communes, au lendemain de la désastreuse grève de 1926, a sensiblement restreint cette disposition.

L'Etat traditionnellement souverain n'est plus dès lors en butte seulement aux aspirations autoritaires des citoyens groupés ; dans les administrations mêmes qui sont la représentation matérielle de son autorité, ses volontés se trouvent discutées et ses intentions soupçonnées par ceux-là précisément qui devraient être, semble-t-il, les défenseurs zélés de sa suprématie.

Nous venons ainsi d'étudier d'une part les dispositions législatives dans les limites desquelles l'Etat a voulu que s'organise et se développe le groupe, d'autre part, les relations qui se sont ébauchées entre l'Etat et le groupe et qui conduisent peu à peu celui-ci à participer à l'action sociale, économique et politique de l'Etat. L'enseignement qui se dégage de cet examen est celui-ci : que l'Etat s'y oppose ou que, même partiellement, il y consente, les groupements sociaux tendent irrésistiblement à influencer de plus en plus dans la direction de la vie publique du pays.

Ce point acquis, il est peut-être temps, délaissant un instant les lois qui régissent les groupements et les tendances qui animent ceux-ci, d'indiquer par quelques exemples concrets la force que représente actuellement, en fait, un groupement.

L'ASSOCIATION EN FAIT

Il ne peut bien entendu s'agir ici d'embrasser toute la question qu'évoque le titre inscrit en tête de ce paragraphe. Nous voulons seulement insister un peu sur la force effective que représente une association et surtout sur

l'ampleur nouvelle qu'a prise le mouvement associationniste du fait de son internationalisation.

Il n'a pas suffi aux besoins de coalition des hommes d'obtenir la liberté de se développer à l'intérieur des frontières de leur Etat particulier. Dès qu'ils se furent satisfaits en créant des groupements, ceux-ci visèrent plus haut et rêvèrent plus grand ; au nom d'une solidarité et d'une unité d'action nécessaires, mais qui pratiquement étaient le nom pacifique de la force, les groupements s'unirent entre eux, aussi bien dans le domaine purement professionnel que dans le domaine général. Instinct puissant et logique. Tant qu'à exister, le groupe devait avoir une réalité tangible, agissante, — il lui fallait être fort, fort devant l'Etat qui seul pouvait utilement gêner son action. Cette force dépendait en grande partie de l'entente qui régnerait envers les divers organismes.

Ils se fédérèrent.

Et puis le même instinct sourd qui les pousse vers la conquête de la plus grande force les conduisit à regarder au delà de leurs frontières, à constater qu'ailleurs existaient d'autres organisations qui avaient des buts semblables aux leurs et à songer qu'ils avaient tout intérêt à élargir encore leur union, à y faire entrer ces organisations étrangères.

A la Confédération Nationale se superpose la Confédération Internationale.

L'Association a ainsi construit les trois étages de sa constitution : le groupement, — cellule initiale du monde associationniste, — l'union de groupements dans les limites de la discipline nationale, — enfin la liaison de

ces unions elles-mêmes sur le plan international. Monument qui affirme la logique puissante dont est fait le mouvement d'association.

On conçoit que la situation de l'Etat, — et quand nous parlons d'Etat c'est toujours à l'Etat traditionnel que nous pensons, celui d'ailleurs dont continuent de se réclamer les hommes de gouvernement dans leur ensemble, — on conçoit que la situation de l'Etat apparaisse comme sensiblement modifiée devant l'organisation à quoi aboutit l'évolution associationniste.

L'Etat en effet se trouve maintenant en présence d'associations soumises en droit à la loi qu'il a édictée, mais qui, bien souvent, vont chercher leurs idées directrices au contact de groupes étrangers.

Certes il ne faut pas exagérer la portée de ce procédé, mais il ne saurait être passé sous silence.

Autre chose, encore, et non moins caractéristique.

L'Etat peut, nous venons de le voir, reconnaître dans les revendications de tel groupe l'influence des débats de quelque Congrès international. Mais, bien plus, il arrive que c'est le Congrès international lui-même, par ses délégués, qui vient directement informer l'Etat de sa manière de voir ; on ne peut pas trouver cette situation anormale.

Les exemples abondent.

Nous en avons choisi un qui, pensons-nous, traduit mieux que tout autre ce que nous voulons dire ici. Car en vérité nous craignons un peu qu'on se méprenne sur nos intentions, — malgré les éclaircissements fournis au

seuil même de ces pages, — et qu'on veuille voir en nous l'adversaire étroit et borné de l'association. Il en est tout autrement. Nous aurons l'occasion de dire le bien que nous pensons de celle-ci ; nous entendons bien également dire ce que nous voyons en elle de mal. Pour l'instant la question est ailleurs.

Nous avons l'air de critiquer étroitement les associations. C'est plutôt l'Etat, qui se laisse déborder, que nous attaquons. Car enfin voici la chose : l'Etat existe, il continue de se fonder sur des règles juridiques qui lui confèrent une puissance souveraine, et il laisse s'établir des situations de fait qui sont la négation même des principes qu'il invoque. C'est là tout l'argument de notre critique actuelle.

Aussi voulons-nous prendre un exemple en face duquel nous nous trouverons à l'aise, — celui d'une association dont l'activité ne nous semble mériter que des éloges : ainsi nos critiques n'iront-elles qu'à ce qu'elles entendent atteindre.

Au demeurant les faits parlent d'eux-mêmes. Nous lisons dans le Rapport Annuel présenté à Varsovie, le 4 août 1929, à la V^e Assemblée annuelle de la Conférence Internationale des Associations de Mutilés de guerre et Anciens Combattants (Ciamac) : « Le Président, certains membres du Comité et le Secrétariat ont effectué en faveur des victimes de la guerre les interventions décidées par l'Assemblée de Berlin auprès des gouvernements Bulgare, Autrichien et Tchécoslovaque... En Bulgarie... le Gouvernement a prévu, pour le budget de 1929-1930, une augmentation, d'ailleurs faible, des crédits pour les

pensions de guerre. En Autriche, le Gouvernement... a exposé qu'il ne lui était pas possible de préciser le moment où les finances de l'Etat autrichien permettront d'assumer les charges supplémentaires résultant de l'accroissement des pensions... ».

L'Etat discute donc avec des groupements distincts de sa nationalité propre.

Ces groupements sont innombrables, inégaux aussi, mais toujours agissants.

A cet égard, les documents que la Société des Nations recueille dans son « Bulletin trimestriel de renseignements sur l'œuvre des organisations internationales » constituent une instructive lecture. Ils donnent une idée assez précise de ce qu'est en réalité le mouvement associationniste. Au nombre, à la diversité des fédérations internationales, — dont chacune est composée à son tour d'innombrables associations nationales, — il est possible de se rendre compte de l'ampleur de cette organisation. Est-il aujourd'hui une activité, — professionnelle ou autre, — un intérêt, — noble ou prosaïque, — qui ne trouve dans une association, un syndicat, un comité les moyens de se manifester et de se faire entendre ? Il est permis d'en douter.

Deux faits sont ici caractéristiques.

Le monde agricole, si longtemps et si instinctivement hostile à l'associationnisme, s'y est récemment rallié. Les paysans à leur tour se sont groupés ; en 1920, c'est la Fédération Internationale des Travailleurs de la Terre qui voit le jour et s'affilie étroitement aux organisations internationales politiquement caractérisées. L'année sui-

vante, c'est la Fédération Internationale des Syndicats Chrétiens des Travailleurs de la Terre. Ces deux formations ont pu, à elles deux, atteindre jusqu'à plus de trois millions de paysans.

Le mouvement patronal n'est pas moins significatif. Les grands commerçants, les grandes industries, individualistes aux traditions longtemps inébranlables, ont fondé notamment en 1919 la Chambre de Commerce Internationale, en 1920 l'Organisation Internationale des employeurs industriels qui prend une part importante aux travaux du B. I. T.

Le groupe devient ainsi un phénomène universel.

Journalistes, médecins, archéologues, moralistes, écrivains, cinéastes, universitaires, urbanistes, la liste serait longue qui voudrait énumérer toutes les professions, toutes les préoccupations qui se sont constituées en groupements internationaux. Cette multiplicité est d'ailleurs le point faible de l'associationnisme ; elle tend à un émiettement qui cotoie l'invraisemblance : la liste des seules associations qui se sont données pour objet la propagande en faveur de la coopération pacifique entre les Nations comprend des centaines d'organismes et rien ne saurait mieux montrer le travers qui vicie le mouvement. Cette dispersion de l'effort explique que ces groupements n'aient pas toujours pris encore la place que semblent devoir leur attribuer leurs effectifs.

Ce défaut ne leur échappe d'ailleurs pas et l'on assiste actuellement à une éclosion significative de Comités d'entente au sein desquels les groupements qui, ayant le même objet, ne diffèrent que sur des nuances souvent

négligeables, cherchent et discutent les moyens de coordonner leur action, de coaliser leurs énergies à peine divergentes. Le Comité d'Entente des Grandes Associations Internationales établi à Paris au siège de l'Institut International de Coopération intellectuelle présente une des réalisations les plus compréhensives qui soient dans cet ordre d'idées.

L'émiettement des associations, au demeurant plus accentué dans certains pays que dans d'autres, nous paraît donc un phénomène en passe, sinon de disparaître, du moins de se discipliner. L'Etat ne peut compter sur lui pour maintenir certaines branches du mouvement associationniste dans l'impuissance.

Déjà de nombreux éléments de la vie sociale se sont vigoureusement affirmés devant lui sous la forme d'organisations amples et hiérarchisées, de l'échelon local à l'échelon international en passant par l'échelon de la Fédération nationale. Quelques éléments sont encore prisonniers d'un particularisme qui leur interdit toute action sérieuse ; mais déjà ils cherchent à réaliser la cohésion entre leurs multiples cellules et à se hausser au niveau de l'Etat.

De toute façon, il est temps pour celui-ci de régler l'ordre nouveau qui achève de s'instituer sous ses yeux.

II

Les modes caractéristiques du mouvement

Nous n'avons pu faire entrer dans le tableau d'ensemble que nous venons d'en dresser que les aspects très généraux du mouvement associationniste à l'étranger, ceux-là mêmes qui ne changent pour ainsi dire pas quel que soit le pays que l'on envisage. Cet examen nous a permis de faire apparaître quelles étaient d'une manière générale les mesures de contrôle adoptées par les divers législateurs, et quel instinct profond portait les groupements à transgresser les bornes mises à leur activité.

Il va sans dire que cette situation connaît des degrés différents et que certains pays notamment se trouvent avoir devancé les autres en ce qui concerne l'adaptation aux conditions nouvelles de leur législation associationniste, ou même avoir une place nettement à part à ce sujet.

Ce sont ces pays et leur système que nous voudrions examiner dans ce chapitre. Après l'exposé des tendances générales du mouvement associationniste, nous verrons ainsi les modalités originales qu'il affecte dans certains pays. Nous aurons de la sorte, pensons-nous, une vue assez complète de ce mouvement pour aborder son étude dans le cadre particulier de la France.

Trois questions distinctes vont retenir notre attention.

On l'a vu, tout le problème est au fond de savoir comment l'Etat va organiser ses nouveaux rapports avec les groupes. A cet égard, trois solutions nous paraissent

particulièrement caractéristiques : la solution italienne de l'Etat corporatif, la solution allemande du Conseil économique et la solution anglo-saxonne que connaissent les Etats-Unis d'Amérique et l'Angleterre, — mais solution est ici un mot impropre, il s'agit plutôt de mœurs associationnistes différentes et, par là même, utiles à connaître.

Disons tout de suite que nous insisterons surtout sur l'Etat corporatif, non point que ce système nous paraisse le plus viable, mais parce qu'il est seul à constituer une solution radicale du problème posé.

Le Conseil économique allemand représente une de ces solutions réticentes et forcées que nous croyons néfastes à l'Etat. Les idées qui l'ont inspiré ont cependant en France de brillants défenseurs : nous n'aurions pu le passer sous silence.

Enfin, le monde anglo-saxon, très lointain du nôtre, vivant de coutumes compromissaires malaisément acceptables pour un Européen, nous présente toutefois une forme d'associationnisme très instructive pour ce qui est au moins de ses rapports avec l'Etat.

L'ÉTAT CORPORATIF

(Italie)

La vigueur décisive avec laquelle l'Italie a réorganisé sur un plan inédit les rapports de l'Etat avec les syndicats (et les syndicats seulement) s'explique, pensons nous, par le fait que ces rapports ont traversé à un moment donné une phase si aiguë que l'Etat s'est senti ébranlé.

Le syndicalisme italien en effet a une physionomie très personnelle.

Les associations, implicitement reconnues par le Statuto Sarde du 4 mars 1848, paraissent avoir rendu à la péninsule au moment où elle reconstituait sa force unie, des services éminents. « Le secret de la résurrection de l'Italie, a-t-on pu écrire, tient en un seul mot qui n'a rien de mystérieux : l'association. » (*La Prévoyance sociale en Italie*, de Mabillean, Rayneri et de Rocquigny.) A peine certaines associations politiques ont-elles jeté une ombre sur ce tableau.

Les syndicats, tout au contraire, n'ont guère laissé le souvenir de bienfaits. Dès l'avant-guerre, ils étaient inféodés aux partis politiques avancés et professaient un extrémisme que leur développement tardif par rapport au syndicalisme en général et le défaut d'éducation du mouvement ouvrier n'étaient point faits pour atténuer.

La guerre gonfla brusquement ces syndicats trop neufs. Accrus d'effectifs considérables, plus pauvres que jamais en chefs et en méthodes, ils furent les jouets et les complices de passions politiques subversives. Leur action ne fut plus qu'une attaque avouée contre le patronat et contre l'Etat capitaliste. On sait à quelles violences désastreuses conduisit cette aberration. De 1919 à 1920, les syndicats occupèrent les fabriques, envahirent les propriétés terriennes et sommèrent l'Etat, témoin misérable de cette révolution qui le méprisait au point de ne pas même chercher à le supprimer, de reconnaître le contrôle syndical sur les industries.

Un décret du 19 septembre 1920 consacra la capitulation de l'Etat.

Le mouvement fasciste fut une réaction, — d'abord empirique et puis progressivement doctrinale, — contre le triomphe des syndicats, pour un rétablissement de l'ordre normal des relations entre la puissance politique et les syndicats. Ceux-ci avaient compromis l'équilibre de l'Etat, c'est contre eux que le fascisme se dressa. Les associations étaient restées en dehors des perturbations de 1919 et 1920 : ce n'est qu'indirectement que les réformes fascistes devaient les atteindre.

Réaction d'abord empirique, avons-nous dit : elle se borna en effet, dès 1921, à traquer les syndicats qui avaient conduit la révolution, à les détruire ou à les absorber dans les syndicats fascistes qui se constituaient. C'est ensuite seulement, et lorsque le fascisme eut pris le pouvoir, que fut envisagée une refonte sociale selon un plan théorique préétabli.

C'est ce plan qui doit nous retenir.

La situation devant laquelle se trouvait le fascisme était claire : un Etat chancelant qui n'avait même plus l'orgueil de son prestige passé, des syndicats qui se manifestaient comme une force vive du pays et venaient de frôler le Pouvoir. Deux puissances se heurtaient, cruellement opposées. Le Fascisme, fidèle en ceci à une tradition universelle, pensa que l'Etat devait garder la prééminence, mais il reconnut que les Syndicats représentaient une puissance sociale avec laquelle il fallait compter.

Il décida donc d'intégrer ceux-ci dans celui-là.

Nous allons examiner l'économie générale de ce système.

Il est au demeurant dominé par la réforme constitutionnelle à laquelle il a été procédé (Ll. 24 décembre 1925, 4 février 1926 et 3 avril 1926 notamment) pour rendre à l'Etat, représenté par le Gouvernement, une autorité et une puissance purifiées de toute atteinte.

« Aucun pouvoir contre l'Etat », a dit M. Mussolini. Tous les pouvoirs au contraire pour cet Etat qui domine le pays et l'oriente vers ses fins inéluctables.

De cette conception dictatoriale de l'Etat ont nécessairement découlé les principes appliqués à la réorganisation du syndicalisme. Professions, métiers, sont la matière tangible qui fait que le pays existe ; les syndicats représentent ces professions et ces métiers ; l'Etat omnipotent ayant pour mission de discipliner et de diriger le pays, les syndicats ne seront que par lui et pour lui.

Souveraineté intransigeante de l'Etat. Subordination des syndicats à l'Etat. Utilisation de l'activité syndicale en faveur de l'Etat. Tels sont les trois principes généraux qui régissent l'organisation nouvelle italienne.

Souveraineté intransigeante de l'Etat. Nous n'avons pas à examiner la valeur de ce concept indiscutablement anachronique, quoi que l'on puisse penser par ailleurs sur sa valeur. Signalons cependant dès à présent que c'est lui, par le sens et la forme qu'il a obligé de donner à la réforme syndicale, qui a fondamentalement faussé celle-ci.

Subordination des syndicats à l'Etat. Implicitement c'est ce que nous disons nécessaire depuis les premières pages de ce travail. Les groupes, pensons-nous, ne sont pas des collectivités autonomes à côté et en dehors de l'Etat ; ils n'ont d'indépendance que dans les limites tracées par ce dernier ; à lui de les leur faire respecter. Question d'autorité opportune. Mais l'organisation syndicaliste italienne issue de la loi du 3 avril 1926 est allée singulièrement plus loin, si paradoxalement loin même qu'elle a à la fois supprimé en fait le syndicat en tant que groupement libre et l'individu en tant que personnalité indépendante.

Les syndicats sont en effet enserrés dans un réseau si rigide d'interdictions qu'il est difficile de leur reconnaître encore une simple apparence de liberté.

La création d'un syndicat, ou, plus exactement, sa reconnaissance, avec la capacité juridique qui en résulte, dépend d'une décision gouvernementale ; celle-ci est discrétionnaire. Elle peut toujours trouver dans les nombreuses conditions imposées aux syndicats une raison de repousser leur demande ; qu'un dirigeant n'ait pas « une solide foi nationale », que les adhérents émanent de professions (désignées par le gouvernement comme et quand il l'entend) auxquelles n'est pas reconnu le droit de s'associer, que le syndicat se contente de viser un objet économique et se désintéresse de l'« éducation morale et nationale » de ses membres, que le rapport exigé du syndicat sur son origine ne paraisse pas suffisamment limpide, autant de motifs qui permettent au gouvernement de refuser la reconnaissance.

Et, celle-ci acquise, le syndicat n'acquiert aucune liberté réelle. L'Etat surveille les organes sociaux qu'il peut dissoudre, inspecte, enquête, contrôle minutieusement la vie financière du groupe, assure lui-même la perception des cotisations et peut, quand il le veut, retirer au syndicat la reconnaissance légale qu'il lui a soupçonneusement accordée.

Le syndicat n'a donc qu'une existence littéralement précaire. Sa subordination à l'Etat est complète. Sa puissance ainsi jugulée ne peut plus nuire à l'autorité publique, l'affronter et l'attaquer. Si le fascisme en était resté à cette réforme de police, son œuvre n'eût guère duré : la force du mouvement professionnel eût très tôt fait éclater la cage exagérément étroite où il se trouvait enfermé.

Le fascisme ayant canalisé l'énergie brute des syndicats leur a laissé leurs attributions professionnelles, économiques et sociales, mais en en dirigeant l'exercice au profit de l'Etat et sous son autorité. D'un côté il les empêche de regarder hors de la route qu'il leur assigne, d'un autre il les entraîne délibérément sur cette route vers un but que lui-même a choisi.

Quel est ce but ?

M. Mussolini l'a indiqué dans le message adressé à la Commission qui élaborait la « Charte Nationale du Travail » du 21 avril 1927 : « Elévation du syndicat à la dignité d'institution publique investie d'un pouvoir de réglementation sur les intérêts de la catégorie de citoyens qu'elle représente et de fonctions sociales qui en font

un organe de politique économique et d'éducation nationale. »

Si l'on songe que l'Etat fasciste s'est donné essentiellement pour tâche de restaurer la force économique du pays et de rééduquer son esprit national, on voit avec quelle netteté il utilise l'activité syndicale au bénéfice de son action propre.

Le syndicat devient une institution publique, qui remplit une fonction. Il participe à la vie sociale, économique et politique de l'Etat dont il devient un rouage.

Il est d'ailleurs organisé, hiérarchisé, de façon significative. Associations du premier degré s'emboîtant dans les associations syndicales du second degré (fédérations et confédérations) aboutissent à l'absorption de tout le syndicalisme par trois confédérations générales (employeurs, travailleurs, professions libérales) qui synthétisent aux yeux de l'Etat l'unanimité du mouvement professionnel et que l'Etat, par la réglementation dont nous avons indiqué les traits saillants, domine de haut.

Organisation rigidement centralisée.

Un exemple suffit à montrer jusqu'à quel point. L'Etat prône les conventions collectives de travail et accorde aux syndicats le droit exclusif d'en conclure. Si des conflits apparaissent quant à l'application de ces conventions, une juridiction du travail spéciale intervient, rend une sentence d'ordre public. Or dans cette juridiction, finalement appelée à contrôler l'œuvre des syndicats (syndicat patronal et syndicat ouvrier entre lesquels est intervenue la convention), il n'entre pas une seule personnalité ayant une attache avec les syndicats : magistrats,

citoyens experts et ministère public qui la composent émanent du gouvernement seul.

Ce syndicalisme « sui-generis » devient ainsi un instrument aux mains de l'Etat.

Il se voit reconnaître un rôle important en matière de placement, d'organisation des œuvres de prévoyance, d'œuvres sociales en général. Rôle normal, d'ailleurs, et auxquels ont toujours et partout légitimement prétendu les syndicats.

Mais le syndicalisme italien reçoit plus d'attributions encore. Il participe à la constitution du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale et des Conseils Provinciaux Economiques ; il prend ainsi à sa charge les obligations des anciennes institutions, chambres d'industrie et de commerce, conseils agraires, etc... ; il inspire et surveille les organismes à buts sociaux, les grandes entreprises de production.

Enfin, dernier stade de l'« élévation » du syndicat, l'Etat confie à ce dernier une fonction politique. La loi du 17 mai 1928 a chargé les syndicats, auxquels a été jointe une liste limitative d'associations d'intérêt national, de présenter au Grand Conseil Fasciste des candidats pour le Parlement, et c'est parmi ces noms que le Conseil choisit les 400 qui sont soumis à l'approbation du corps électoral. Abstenons-nous de rechercher la valeur d'une élection aussi singulière. L'essentiel, c'est que cette participation des syndicats et des grandes associations à la vie éminemment politique du pays, constitue l'abou-

tissant final de tout le système, ce que le fascisme appelle l'Etat corporatif (1).

« Notre but, a dit M. Mussolini, est l'Etat corporatif... Seuls doivent participer à la direction et à l'administration de l'Etat ceux qui travaillent, produisent et consentent leur collaboration à l'Etat... Le droit électoral sera exercé par l'intermédiaire des corporations, les citoyens n'auront pas le droit de vote en tant qu'électeurs mais en tant que travailleurs et producteurs. »

Tout ce système, où il y a du meilleur et du pire, suppose en tout cas que chaque citoyen fait partie d'un syndicat ou d'une grande association d'intérêt public. C'est à cette condition seulement qu'il prend une allure cohérente.

Cette remarque va nous permettre de donner la dernière touche à ce tableau d'un Etat neuf.

Le syndicalisme étatique conçu par le fascisme exigeait que l'Etat sût exactement de combien de cellules était composé cet organisme. Le nombre des syndicats a donc été arrêté une fois pour toutes, en fait sinon en droit, et

(1) On s'étonnera peut-être que nous n'ayons pas parlé des Corporations qui représentent à côté des Syndicats une conception originale du fascisme. La corporation groupe les intérêts de toute une branche de la production (par exemple les intérêts, patronaux ou ouvriers, de la métallurgie) ; le syndicat au contraire ne connaît et ne représente que des intérêts particuliers à une classe ou à une catégorie professionnelle. En fait le syndicalisme seul est organisé et fonctionne. L'idée corporative, dont l'Etat d'ailleurs a parfois pris quelque ombrage, n'a encore donné vraiment naissance qu'au Ministère des Corporations qui n'est pour l'instant que le coordonnateur de l'activité syndicale. Pour ces raisons nous n'avons rien dit des corporations, d'autant que l'Etat corporatif s'entend sans elles.

chacun d'eux, installé, classé dans l'ensemble, a fonctionné comme un rouage administratif d'une essence nouvelle.

Du moment que le syndicat devenait la représentation concrète des forces productives de la nation au sein de l'Etat, il fallait nécessairement, sous peine de dislocation rapide de l'édifice, qu'il représente intégralement ces forces. Il ne pouvait être question de laisser certains éléments de la vie sociale soit isolés en dehors de ces syndicats, soit organisés dans des groupes hétérodoxes. Il fallait que tout producteur, ouvrier ou patron, se fondit dans les syndicats conçus par l'Etat et dans ceux-là seulement.

On ne peut contester la logique de cette construction.

Logique accentuée encore du jour où l'Etat a décidé de faire participer le syndicat, représentant de ceux « qui travaillent et produisent », à la vie politique. Moins que jamais il ne pouvait être question de dissidences ou d'abstentions.

La loi du 3 avril 1926 (art. 5 et 6) a énergiquement imposé les règles conformes à ces desseins. D'une part, elle décide que la reconnaissance légale ne peut être accordée qu'à un seul syndicat par catégorie (et l'on évite ainsi les groupements vivant en marge du système officiel), d'autre part que le syndicat reconnu représente tous les membres, qu'ils soient ou non inscrits sur ses listes d'adhésion, appartenant à la catégorie dont émane le groupe.

Cette dernière mesure, monopole exorbitant, enlève l'indépendance à l'individu comme elle l'a été au groupe lui-même.

Ici non plus, il ne s'agit pas seulement d'une simple décision théorique. Quelles que soient ses convictions, l'individu est représenté par le groupe correspondant à sa situation sociale et professionnelle ; le groupe parle pour lui, traite pour lui, vote pour lui. Bien plus encore, cet individu qui a refusé de faire partie du syndicat, contribue aux dépenses de ce dernier : il lui doit en effet une cotisation au même titre que les adhérents réguliers.

Cette partie du nouveau régime le caractérise suffisamment pour qu'il ne puisse être rien trouvé d'étonnant dans les mesures prises à l'égard des syndicats qui se sont obstinés — ou qui ont prétendu s'obstiner — à vivre en dehors du système gouvernemental : tolérés en tant que simples groupes de fait, dépourvus de la personnalité juridique, privés de moyens d'action, pourchassés par l'hostilité officielle, ils ne peuvent subsister. L'ancienne C. G. T. italienne a dû se dissoudre le 4 janvier 1927. La Confédération du travail chrétien connaît des vicissitudes fatales. La réglementation nouvelle asphyxie d'une manière générale les organisations indépendantes. Seuls peuvent vivre les syndicats conformes à la doctrine de l'Etat et intégrés dans son fonctionnement.

Chose curieuse au demeurant, les syndicats libres obligés à disparaître manifestent moins de ressentiment que l'on aurait pu s'y attendre : « L'essentiel pour la classe ouvrière, déclarait une importante fraction de la C.G.T., dissoute (résolution de Milan, 16 janvier 1927), c'est que l'Etat proclame le principe de l'intervention dans les

rapports entre les classes. Ainsi a fait l'Etat fasciste (1) : l'intérêt de la classe ouvrière est dès lors de suivre de près cette intervention que l'Etat libéral n'accepterait pas. » Cette déclaration éclaire les choses d'un jour nouveau et considère le syndicalisme étatique sous un angle inaccoutumé. Nous verrons que ce point de vue, qui tend à identifier partiellement le fascisme aux doctrines socialistes les plus rigoureuses, ne laisse pas de renfermer une part sensible de vérité.

Ce que nous venons d'en dire suffit pour que l'on ait une idée claire de l'Etat corporatif.

Il importe de rechercher la valeur même de ce système.

Il nous paraît contenir deux vices manifestes : il détruit en fait l'élément d'initiative et de compétence spécialisée que représentent les groupements, — il greffe à l'Etat déjà hypertrophié toute une organisation pesante et immense.

Nous ne perdons pas de vue, certes, que le danger des interventions associationnistes dans l'exercice de l'autorité centrale a été supprimé, et c'est un bien. Le caractère absolu de cette suppression nous semble par contre être un mal. On pouvait vraisemblablement mettre les syndicats dans l'impossibilité de disputer sa place à l'Etat, sans pour cela leur enlever toute réalité.

(1) Il est d'ailleurs évident qu'en subordonnant strictement à son autorité les organisations représentant les diverses classes sociales, l'Etat fasciste a rendu impossible tout heurt violent entre elles, ou, tout au moins, il s'est mis en mesure de briser net tout conflit qui se produirait.

Car enfin c'est bien le résultat qui a été atteint. Les mots font toujours illusion. En fait la menace syndicaliste, voire plus généralement associationniste, a été écartée de l'Italie parce qu'on en a exilé et les syndicats et les associations. Les offices qui subsistent n'ont pas droit à ces noms ; ils sont tout au plus les cellules d'une bureaucratie nouvelle où l'Etat autoritaire est toujours présent.

Le syndicalisme italien n'a plus en réalité rien de commun avec ce que l'on appelle encore ailleurs syndicalisme. M. Fr.-L. Ferrari y voit une « nouvelle technique constitutionnelle ou administrative », et rien n'est plus exact. Répétons-le : de l'ancien ordre de choses l'Etat fasciste n'a conservé que des mots. Il a supprimé le danger représenté par les groupes en faisant disparaître ces groupes, et il a élaboré une constitution originale dans laquelle la part réservée aux intérêts collectifs peut seule encore faire illusion.

Si l'équilibre traditionnel de l'Etat avait été retrouvé nous ne verrions que des avantages à cette manœuvre spacieuse.

Mais l'Etat, s'il y a gagné une certaine sécurité, nous paraît y avoir perdu. D'abord, il y a un fait certain : c'est que l'associationnisme est un instinct de la société contemporaine et que, judicieusement discipliné, il répond à certains besoins d'une civilisation de plus en plus complexe. L'étouffer, — et lui enlever la liberté n'a d'autre résultat, — c'est priver l'Etat d'un auxiliaire qui aurait pu être précieux.

Ensuite il y a un fait non moins certain : éliminé en tant qu'organisation distincte, l'associationnisme n'a pu être supprimé dans les services qu'il rendait, l'œuvre qu'il ébauchait. L'Etat a dû assumer ces services et continuer cette œuvre et lui qui déjà chancelait sous ses attributions invraisemblablement étendues a encore absorbé celles-ci. Des deux maux qui minent aujourd'hui l'autorité, — puissance croissante des groupes, défaillance de l'Etat surchargé, — l'Italie n'a conjuré l'un qu'en préparant l'aggravation inévitable de l'autre.

Et par là d'ailleurs, par cette centralisation despotique, par cet interventionnisme infini, l'Etat fasciste rejoint l'Etat communiste et son étatisation systématique ; c'est ce qui n'a pas échappé aux congressistes de Milan rédigeant la résolution que nous avons rapportée plus haut. C'est ce que M. Fr.-L. Ferrari résume en ces lignes lucides : « Que les masses se délivrent et elles trouveront un cadre tout prêt pour la dictature du prolétariat. »

Nous voulions indiquer cet aboutissant du régime corporatif. Nous n'avons pas à l'étudier. Il ne pouvait entrer dans nos intentions que d'exposer les lignes maîtresses de ce régime, indiquer comment il constituait une solution nouvelle des rapports entre l'Etat et les groupes, enfin montrer en quoi cette solution nous paraissait à la fois insuffisante et dangereuse.

On croit souvent que l'Etat corporatif italien est un exemple unique. Nous pensons utile d'indiquer ici que ce syndicalisme d'Etat a déjà commencé de s'organiser en Espagne.

Quelques précisions suffiront à cet égard, mais nous les croyons nécessaires. Elles mettront en lumière l'importance de principe qui s'attache à la réforme fasciste et montreront que celle-ci a correspondu à une nécessité de défense qui n'est pas purement locale. Il est d'ailleurs manifeste qu'en Espagne, plus encore qu'en Italie, l'Etat corporatif est conçu comme un moyen de dictature antidémocratique et que ce résultat, cherché dans l'intégration des groupes dans l'Etat, intéresse plus les gouvernants que la défense contre l'associationnisme et ses excès. En d'autres termes, le corporatisme espagnol est plus une réforme constitutionnelle pure et simple, qu'une réforme directe des rapports entre l'Etat et les groupes ; il n'en est qu'à peine moins intéressant, la tendance à faire participer les groupements à la vie politique y apparaissant encore avec netteté.

Cette réforme conçue par le général Primo de Rivera durant sa dictature, n'est au demeurant pas encore réalisée.

Les travaux de la commission constituante, attachée à élaborer une constitution destinée à remplacer celle de 1876, sont arrivés à un projet cohérent dont la mise en œuvre a été reculée.

Les grandes lignes en sont tout au moins connues.

Si le syndicat est en Italie la base du nouveau système, en Espagne c'est la corporation, qui comprendra dans une même organisation, tous les ressortissants, — salariés et employeurs d'une industrie déterminée. Chaque corporation est dirigée par un comité paritaire et, par une succession de commissions provinciales et nationales qui

la rapprochent finalement du gouvernement, se trouve soumise au Ministère du travail. Celui-ci nomme lui-même les dirigeants des organes paritaires. La subordination à l'Etat est, ici encore, rigoureuse, sans compter que l'Etat se réserve le droit de dissoudre les Comités paritaires qui « troubleraient l'ordre public et provoqueraient des alarmes ou des conflits ».

Quel est le rôle assigné à ces corporations, en fait simples instruments du gouvernement ?

Elles ont, à côté de leurs attributions économiques et sociales, une fonction politique. Le nouveau régime se fonde sur la représentation des intérêts et c'est aux corporations, synthèses de ces intérêts, que l'on confie le soin d'en désigner les représentants. Le Sénat, la Chambre des députés, fermés aux anciens « partis », seront désormais composés en majorité des délégués de corporations, c'est-à-dire des groupements professionnels.

Ceux-ci passent donc, ici encore, de leur rôle économique libre et de leur rôle politique usurpé, à un rôle économique et à un rôle politique constitutionnels mais joués en dehors de toute liberté. Transposition profonde et périlleuse : nous l'avons déjà souligné à propos de la réforme italienne.

Ces quelques pages consacrées aux principes de l'Etat corporatif en ont fait apparaître les mérites (situation désormais claire) et les inconvénients (accroissement monstrueux des devoirs de l'Etat, sacrifice des bienfaits qu'apporteraient des groupes judicieusement disciplinés).

Nous pensons que les inconvénients l'emportent.

Nous ne croyons pas que le problème des rapports qui doivent exister entre l'Etat et les groupes trouve une solution durable et conforme aux intérêts dont l'Etat a précisément la charge dans le syndicalisme national que l'Italie a admirablement réalisé.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ALLEMAND

Le sens et le goût de la vie en groupe comptent parmi les traits les moins discutables du caractère allemand. Sa nature disciplinée le portait à devenir un animateur parfait de l'associationnisme. Il n'y a pas failli.

Quiconque a voyagé en terre germanique a été frappé de l'innombrable floraison de groupements de tous ordres que l'on y peut admirer. L'individu fait nécessairement partie d'une collectivité organisée, ne serait-ce que d'une association constituée en vue d'excursions en commun. Nul n'ignore au demeurant la part que prennent certains groupes apparemment incolores aux activités impulsives de la vitalité nationale : c'est une question à laquelle les rapports sur l'application de certaines clauses du Traité de Versailles ont maintes fois donné une importance généralement méritée.

Si l'on rapproche ce sens de l'action collective de l'industrialisme qui fait la puissance allemande, il n'est pas étonnant que celui-ci se soit exprimé dans celle-là, et que l'organisation professionnelle allemande ait pris une place considérable dans la vie publique, si considérable en fait qu'elle a cherché et réussi à lui donner un caractère officiel et légal : la création du Conseil économique de l'Empire a affirmé cette victoire.

Ce Conseil représente une forme, aujourd'hui en faveur, de collaboration bilatéralement consentie, entre l'Etat et les groupements professionnels. C'est lui que nous voulons rapidement examiner ici : comme il ne concerne en fait que les syndicats, nous devrons négliger les associations elles-mêmes, quelque intérêt que puisse présenter leur activité.

Ces syndicats ont d'ailleurs, ici comme partout, très vite étendu le champ de leurs préoccupations jusqu'à empiéter sur celui de l'Etat. L'après-guerre et le changement de régime ont permis l'épanouissement de ces tendances quelque temps maîtrisées.

Syndicats patronaux et syndicats ouvriers réalisent ces empiètements de façon diverses (1), et ces différences, qui tiennent à une situation et à une tradition sociales bien opposées, se retrouvent dans la plupart des autres pays.

Le syndicalisme patronal défend la vieille idée d'un Etat politiquement fort et libéral : l'étatisation est un mal, l'intervention continue du gouvernement est un danger : « Il ne faut recourir à des mesures d'Etat, disait von Borsing au Congrès de Berlin le 27 mars 1924, qu'en cas de défaillance de la self-administration, et seulement dans la mesure où le bien de l'Etat l'exige. » Et von Borsing, s'élevant contre l'intrusion de la politique pure dans le syndicalisme ouvrier (celui-ci d'ailleurs, mais

(1) Cf. le « Bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Financières », notamment les numéros des 3 mai 1924, 12 septembre 1925, 16 septembre 1925, 29 octobre 1926, 9 décembre 1927, 20 septembre 1928, 29 décembre 1928.

d'un autre point de vue, adresse le même reproche au patronat), ajoutait : « L'Etat ne peut pas garantir la reconnaissance de groupements professionnels qui ne se donneraient d'autre mission que la lutte de classe et la destruction. »

Cette critique est juste. Il ne faut pourtant pas oublier que l'adhésion de beaucoup de syndicats aux doctrines extrémistes n'est qu'une des formes que revêt l'entrée de la politique dans les groupements; le libéralisme que professent les patrons en est une autre ; de part et d'autre, le résultat est une pression exercée sur l'Etat pour le convertir aux idées que l'on défend.

Nul ne nie cette pression. « La collaboration de la Confédération des Associations d'employeurs allemands, écrit le Dr Brauweiller (1), avec les autres organisations centrales est assurée par des conventions... La disposition essentielle de ces accords consiste dans un engagement réciproque de consulter la Fédération ou d'être consulté par elle, avant de prendre position en matière de politique sociale vis-à-vis du gouvernement, du Parlement et de l'opinion publique. » Politique sociale ? Oui, mais singulièrement compréhensive puisqu'elle englobe, à côté des questions sociales au sens strict, les finances, le droit ouvrier, la fiscalité, le problème des réparations et celui du socialisme d'Etat par exemple.

Du côté ouvrier l'ingérence dans le domaine gouvernemental est au moins aussi sérieuse et, en tout cas, plus

(1) Cf. le numéro consacré par l'*Europe Nouvelle*, aux organisations patronales, et la documentation précieuse qu'il contient.

franche. La Confédération générale des Syndicats, qui représente la plus grosse partie du mouvement ouvrier (l'importante minorité organisée dans les syndicats chrétiens ne se différencie d'ailleurs de la confédération elle-même que par le ton qu'elle donne à ses revendications), s'occupe ouvertement de politique générale : le Congrès qu'elle tint à Breslau en août-septembre 1925 consacra une notable partie de ses travaux à l'examen de l'activité gouvernementale, à la critique des dernières lois fiscales et douanières, à l'élaboration d'un programme dont la pièce maîtresse était le Parlement économique.

Même tendance en 1927 (Congrès de Berlin) ; la Confédération prône la nécessité des emprunts à l'étranger pour hâter le rétablissement financier de l'Empire, de la construction de logements nouveaux, etc. Autant d'interventions dans un domaine qui n'est manifestement pas de la compétence des groupements professionnels, créés et tolérés pour veiller aux intérêts spéciaux de la profession et non pour donner des idées directrices aux organes chargés des intérêts généraux du pays.

L'Etat non seulement tolère ces écarts, mais les patronne, au moins dans une certaine mesure. Le Congrès de la Confédération a été ouvert en 1928 (Hambourg) par deux Ministres de l'Empire, MM. Wissel et Curtius. Ce fait montre assez que les pouvoirs publics admettent désormais le rôle irrégulier qu'assument les syndicats, et consentent à discuter avec eux sur un pied de quasi-égalité. Peut-être aussi trahit-il l'intention de prendre le syndicalisme sous le patronage de l'Etat et, insensiblement, de l'enfermer dans un réseau officieux où il perdrait sa force menaçante ? Ce n'est point impossible,

d'autant que les deux ministres, en contre-partie de l'honneur qu'ils faisaient au Congrès en inaugurant ses travaux, lui adressèrent des paroles empreintes d'une sensible réserve.

En tout cas le mal reste le même : se refusant à regarder la question en face et à lui faire une réponse d'ensemble, l'Etat essaie de la contourner et de pactiser avec les syndicats sans vouloir clarifier la nature de leurs relations avec lui-même. Cette attitude hésitante est celle qu'adoptent le plus généralement les gouvernements.

Une des caractéristiques les plus significatives du syndicalisme ouvrier allemand est l'énergie persistante qu'il met à réclamer à son profit le monopole de représentation de la classe ouvrière ; il veut que le groupe soit le curateur légal de celle-ci et qu'elle ne parle, agisse ou revendique que par lui. Ce glissement du syndicat vers la corporation médiévale est en Allemagne moins dissimulé qu'ailleurs ; son évidence indique une fois de plus la part de réalisme que comporte le syndicalisme national de l'Italie ; les syndicats allemands, indépendants de l'Etat, prétendent représenter exclusivement les ouvriers, — les syndicats fascistes se sont vu reconnaître dès longtemps cette prérogative, mais seulement après que l'Etat les ait mis dans l'impossibilité d'user de ce monopole contre lui.

Nous retrouverons ces tendances corporatistes en France et nous aurons alors le loisir d'insister quelque peu sur les divers dangers qu'elles représentent.

Ces brèves indications sur le syndicalisme allemand soulignent assez sa force et ses possibilités. Elles expli-

quent que l'Etat ait été dans la nécessité, plus urgente qu'ailleurs, d'ordonner ses rapports avec les groupes. Il a cherché cette régularisation dans l'établissement d'un organe nouveau où seraient représentés les grands intérêts économiques et sociaux du pays, et qui constituerait un second Parlement à peine subordonné au premier.

Cette conception, dont on a fait remonter les origines au Conseil d'Economie Publique créé en Prusse par Bismarck, est sortie, en fait, de la puissance syndicaliste et de la campagne par elle menée en 1918-1919, — et, en droit, de tout le mouvement juridique et social favorable à l'idée de représentation professionnelle.

Théorie séduisante, dont c'est le moment de faire l'exposé critique. Notre Maître Léon Duguit en a fortement synthétisé les éléments : « Un Parlement, a-t-il écrit, ne sera représentant du pays qu'à la condition de comprendre les deux éléments qui le constituent : l'élément individuel et l'élément collectif... Si l'on veut se rapprocher de l'idéal que doit tendre à réaliser toute représentation politique, il faut placer, à côté de l'assemblée élue par les individus proportionnellement aux forces numériques des divers partis, une assemblée élue par les groupes professionnels. »

Cette doctrine, qui constitue la mise au point d'idées dont on trouve déjà des manifestations en ce qui concerne la France dans les discours de Sieyès et dans l'Acte Additionnel de 1815 (art. 33-1°), nous paraît pratiquement insuffisante sur deux points.

D'une part en effet elle consacre et célèbre l'intervention de l'Etat dans les domaines les plus divers, les plus opposés, voire les plus étroitement spéciaux de la vie

publique, ce qui, en définitive, aggravera encore la situation dans laquelle se trouve le Parlementarisme ; d'autre part, elle n'apporte aucune solution réelle au problème posé par l'active puissance de l'associationnisme et, bien plus, rend en fait impossible sa propre réalisation.

Ces deux points méritent examen.

Parlement économique (représentation des groupes d'intérêt, professionnels ou autres), Parlement politique (représentation des individus et des partis), cela fait désormais deux organes où un seul déjà pesait parfois trop lourd au citoyen. Economique et politique n'ont pas entre elles de cloison étanche et se pénètrent mutuellement, minutieusement ; à elles deux elles englobent et dirigent toute la vie nationale : c'est toute la vie nationale dans ses manifestations les plus générales comme dans ses tendances les plus localisées, que l'Etat recevra désormais mission de régenter et ses deux Parlements centraliseront en eux une autorité qui ressuscitera l'absolutisme. La représentation professionnelle dans sa forme intégrale complètera l'étatisation croissante que déjà nous connaissons.

Un danger pratique, corollaire de celui que nous venons d'indiquer, c'est que ces deux Parlements seront également en proie aux méthodes de discussion propres aux assemblées et que, inévitablement, ils se dresseront l'un contre l'autre. Aussi bien les partisans de la représentation professionnelle et les applications déjà réalisées de cette doctrine, n'en ont encore retenu que l'essence sans aller jusqu'au bout du principe.

Le Conseil Economique Allemand en est un exemple.

C'est la Constitution de Weimar (art. 165) qui a proclamé le principe d'une représentation des intérêts professionnels et sociaux dans le cadre d'un Conseil chargé d'éclairer l'Etat de ses avis, et même de prendre l'initiative de projets de lois et de les soumettre au vote du Parlement.

Des avis. Une initiative législative. De pouvoir effectif, aucun. Conseil économique, mais le Parlement économique est encore loin. Il n'y a là, ainsi que le reconnaît M. Marcel Prélôt, qu'une esquisse d'une « nouvelle organisation du pouvoir législatif ».

Cette pâle ébauche a elle-même paru, à l'épreuve, de nature à compromettre l'équilibre de la puissance publique. Depuis l'essai de 1920, où un Conseil Economique provisoire de 326 membres délégués par les organisations professionnelles et les groupements d'intérêt général, d'ailleurs nanti de moins de droits qu'il n'en était inscrit dans la Constitution, sombra dans la vanité des discussions, des harangues et des commissions, — depuis cette date, la transformation de ce Conseil provisoire en Conseil définitif, amélioré, et réclamé ardemment par les syndicats, a donné lieu à des difficultés infinies, à des mises au point toujours décevantes ; en 1925, en 1926, chaque année apporte un projet nouveau : de 326, les membres du Conseil passent à 126, puis à 123 ; on les cantonne dans un rôle consultatif, encore le gouvernement méfiant les y fait-il surveiller, moins étroitement en 1926 qu'en 1925, par ses fonctionnaires !

Finalement cet organe de représentation professionnelle n'est plus qu'un bureau de Ministère. L'Etat l'invoquera

pour justifier ses interventions dans les questions les plus inattendues, — ou même il n'y songera plus.

Ainsi le Parlement Economique serait un danger et l'inconsistante ébauche qu'en est en Allemagne le Conseil Economique n'a aucune portée.

Mais supposons que ce Parlement existe, ou même simplement un Conseil Economique efficace. Alors apparaissent des difficultés que nous avons déjà annoncées et qui achèvent de démontrer que la représentation professionnelle n'est pas la solution désirable du problème posé par la coexistence de l'Etat et de groupes puissants.

Qui sera représenté en effet dans ce Parlement, ou dans ce Conseil ? Quels groupes ? Selon quelles modalités ? Quelle sera la situation des individus isolés ?

Répondre à ces questions suppose que l'équation posée par les rapports existant entre l'Etat, les groupements, les individus et les nécessités de la vie publique a été résolue. Le Parlement Economique ne la résout pas : il en accentue la gravité. Si par ailleurs on la résout au préalable, le Parlement Economique est inutile ; car enfin la représentation professionnelle n'est aujourd'hui que la forme théorique de l'obligation dans laquelle se trouvent les gouvernants de faire une place aux collectivités organisées ; si l'on commence par délimiter avec précision et force le domaine respectif de l'Etat, de l'individu et de ses collectivités organisées, il n'y a plus à examiner quelle place on peut leur accorder.

Cette alternative est inévitable.

Elle achève de montrer l'insuffisance du système que représente le Conseil Economique. Au demeurant, ce

système, auquel l'Allemagne s'était solennellement rallié, paraît bien ne pas avoir conservé à ses yeux le prestige qu'il avait eu d'abord. On sait qu'en France une expérience plus récente ne semble pas avoir non plus régénéré la vie publique : à cette occasion s'est d'ailleurs posée, avec quelque acuité, la question préjudicielle que nous venons d'examiner : quelles associations, quels syndicats entreraient au Conseil ?

La tentative de faire arbitrairement ces désignations provoqua de légitimes protestations : on avait refusé de voir qu'il fallait avant tout effectuer régulièrement, méthodiquement, ces répartitions de compétences. L'inconvénient de cet oubli est aussitôt apparu.

C'est ailleurs que dans les organisations dérivant de l'idée de représentation professionnelle qu'il faut chercher le remède au conflit, latent ou avoué, qui fait se heurter la puissance publique et la puissance des masses organisées.

L'ASSOCIATIONNISME ANGLO-SAXON
(Angleterre, Etats-Unis d'Amérique)

Dans un rapport sur le Trade's Dispute Bill de 1906, Sir G. Lushington écrivait qu'on ne peut « déclarer une trade-union » union légale, pas plus qu'une « Company » ne peut être déclarée « Company » légale : chacune est présumée légale jusqu'à ce que les objets qu'elle poursuit soient eux-mêmes illégaux, il cesse alors d'en être ainsi. » Cette remarque caractérise assez exactement l'attitude adoptée par l'Etat britannique envers les groupements.

En principe, le droit d'association est inhérent à la

qualité d'homme et de citoyen. La loi n'a pas à le reconnaître, car il existe en lui-même ; ce qu'elle peut faire c'est, au gré des circonstances, d'en surveiller les manifestations. L'associationnisme anglais est ainsi allé de la liberté théoriquement absolue à une réglementation en fait assez étroite et réalisée par étapes successives, sans idée préconçue, selon les événements. Autrement dit : aucun système d'ensemble, une législation d'espèces subordonnée aux nécessités publiques. L'Etat n'intervient pas dans la vie des groupes, si ce n'est quand l'activité de ces derniers menace la sienne propre.

L'exemple des associations politiques, particulièrement nombreuses et influentes, est à cet égard significatif. Ces groupes ne sont pas placés sous un régime déterminé ; ils se constituent sans autorisation, sauf à accomplir certaines formalités dites « d'enregistrement » s'ils veulent jouir de la personnalité juridique et de ses avantages, et peuvent ainsi mener une existence ignorée de l'autorité publique.

Mais toutes les fois que leur action a dépassé les limites édictées par la mesure et le tact, l'Etat est intervenu sans ménagement. Le fait s'est reproduit plusieurs fois. En 1799, le Parlement condamne les associations politiques comme portant atteinte aux droits de la législature ; en 1817 les Clubs Spencéens sont supprimés ; un bill de 1825 interdit l'Association Catholique Irlandaise ; en 1831 et 1832, la campagne menée par les associations politiques en faveur de la réforme parlementaire à laquelle la Chambre des Lords dut d'ailleurs consentir, provoqua une nouvelle répression. Depuis, les associations politi-

ques se sont cantonnées dans une activité normale, et l'arsenal des vieilles lois de 1799 et 1817, qui n'ont pas été abrogées, est devenu inutile : ce qui importe c'est que, chaque fois qu'il a été nécessaire, l'Etat n'a pas hésité à faire montre d'autorité.

Il en est de même en matière de groupements ouvriers (trade-unions) qui, au surplus, ont toujours été plus redoutés, dans la crainte qu'on avait de les voir mettre des entraves à la liberté du commerce. Ce n'est pourtant qu'en 1800 que le législateur commence à s'occuper d'eux. En 1800, 1824, 1871 les lois sur les trade-unions se succèdent, tantôt restrictives de la liberté de celles-ci, tantôt libérales et, au demeurant, toujours sensiblement détournées de leur sens original par une jurisprudence puis-sante.

C'est précisément la jurisprudence qui, en faisant de la loi de 1871 pourtant souple une application étroite et rigoureuse, provoqua, de la part des trade-unions écrasées sous les amendes, la campagne politique qui aboutit au vote de l'acte du 21 décembre 1906.

Cette loi, accentuée encore en 1913, soumettait les « trade-unions » à un régime extrêmement large. Elle leur reconnaissait des privilèges exceptionnels en ce qui touchait leur responsabilité civile, leur participation à l'action politique, l'affiliation des groupements de fonctionnaires aux grandes fédérations syndicales. Au point de vue plus strictement professionnel, cette législation supprimait le délit de « conspiracy » (coalition aux fins de grève) et de « picketing ».

Nous avons déjà indiqué plus haut que la grève de

1926, dont le Board of Trade évalua les méfaits à 300 millions de livres, conduisit le gouvernement à abroger cette législation et, sur presque tous ses articles, à revenir à une réglementation beaucoup plus stricte. Les circonstances ici encore ont inspiré sa conduite ; en votant le projet en juin 1927, le Parlement lui a donné raison.

Ces deux catégories d'exemples suffisent, pensons-nous, à préciser les caractères qui affectent les relations entre l'Etat britannique et les groupements sociaux. L'empirisme commande celles-ci : ne nous en étonnons pas, sachant l'influence de Locke en Angleterre. Reconnaissons aussi ce qu'a d'heureux ce système dans lequel l'Etat sait au moment venu imposer les règles que lui paraissent exiger les nécessités de la vie publique.

Mais ne perdons pas de vue que ce qui est possible en Angleterre l'est peu ou ne l'est pas sur le continent, ou en France plus précisément. Notre rationalisme cartésien ne se prêterait pas à l'organisation d'un régime fondé sur les contingences ; nous aimons les grandes constructions juridiques, au point même de ne pas oser les abattre quand elles sont devenues archaïques : c'est sur ce point spécial que nous aurions intérêt à consulter l'empirisme britannique, et c'est pourquoi nous avons cru nécessaire de nous étendre sur l'associationnisme en Angleterre, bien qu'il ne semble pas que l'opposition entre le Groupe et l'Etat s'y soit fait sentir, et puisse s'y faire sentir, avec autant d'acuité qu'ailleurs (1).

(1) Une question qui fait encore apparaître très nettement la discipline particulière de l'associationnisme en Angleterre est celle de la personnalité morale du groupe. Ce point est en dehors

C'est une remarque de cet ordre qu'il faut faire avant d'examiner l'associationnisme aux Etats-Unis d'Amérique. Cette étude ne peut, pas plus que celle des groupements en Angleterre, nous donner une solution, applicable en France, voire en Europe, du problème que nous nous sommes posé : elle peut seulement nous apporter des indications de détail intéressantes ; elle est surtout indispensable du fait que l'associationnisme n'est nulle part aussi florissant, aussi vigoureux et aussi populaire qu'aux Etats-Unis ; on ne saurait écrire sur les associations sans consacrer quelques pages au rôle qu'elles jouent en Amérique.

Nous aurons, plus loin (cf. Conclusion), l'occasion de parler de l'intérêt porté par les sociologues américains au concept de groupe. Nous entendons seulement ici tracer un tableau concret, et succinct au surplus, de la vitalité associationniste aux Etats-Unis.

Dès longtemps l'association y a revêtu un aspect original. Considérée en Europe comme un agglomérat d'individus agitant des questions en somme individuelles, et ne s'occupant qu'indirectement de politique, elle a tout de suite revêtu aux Etats-Unis l'allure d'une organisation à but d'utilité publique, chargée d'exécuter ce que l'Etat ne saurait exécuter ou en tout cas ne le pourrait que moins vite et moins bien, ayant pour mission de faire

de notre étude ; il ne paraît pourtant pas sans intérêt d'indiquer le rôle du « trustee », particulier qui agit en son nom propre pour le compte de l'association dont la personnalité juridique a ainsi un caractère très spécial. Les commissaires fiduciaires des groupements allemands et italiens n'ont pas un rôle aussi accentué que le « trustee » britannique.

entendre à l'autorité publique la voix de l'opinion générale.

De cet état d'esprit nous avons déjà donné quelques exemples : campagne prohibitionniste commencée en 1913 et dont on sait le durable triomphe, campagne de 1928 en faveur de la « mise hors la loi de la guerre ». Ces exemples ne sont pas les seuls, à quelque point de vue qu'on se place.

Ceux que nous avons donnés indiquent l'influence des associations sur l'opinion d'abord, sur les politiciens ensuite (1). En voici qui montrent leur rôle administratif, — celui-là même que s'attribue ailleurs l'Etat. Une Association s'est fondée (« Birth Control League ») dont l'eugénisme est l'objet : surveiller le rythme de la repopulation, l'accélérer ou le ralentir, le diriger selon des principes ethniques et sociaux complexes est le rôle des cliniques innombrables qu'elle a ouvertes. Chez nous l'Etat aurait considéré ces soucis comme relevant de sa compétence : il est malgré tout moins choquant qu'une association privée s'en occupe seule.

La part qu'a prise et que prend toujours la « Society for Charity Organisation » fondée en 1877 est considérable dans le domaine philanthropique. Les Associations pour la législation du travail des enfants, pour les améliorations municipales, pour la réforme de la police, pour la purification du lait, ont une influence énorme, soit qu'elles répondent elles-mêmes aux difficultés qu'elles

(1) On ne peut lire sans une sorte d'angoisse latine les pages que M. André Siegfried, *op. cit.*, consacre à ces « conjurations puissamment armées » que sont les associations américaines.

rencontrent, soit qu'elles apportent des solutions toutes prêtes à l'Etat. Ce dernier bien souvent se borne, quand il décide d'intervenir, à prendre à son compte les entreprises heureusement mises sur pied par un groupement.

L'enseignement, on le sait, est aux Etats-Unis le domaine propre des associations. Les grandes Universités sont des groupements privés. L'enseignement professionnel a donné lieu à une collaboration (que l'on retrouve aussi en Angleterre, mais moins généralisée) entre ces Universités et les syndicats, collaboration qui est parvenue à créer de nombreuses écoles syndicales : les cours organisés par l'Université de Chicago en accord avec l'American Institute of Meat Packers sont un modèle du genre.

En somme, on ne peut pas dire que l'intrusion de l'association dans la vie publique revête aux Etats-Unis l'acuité d'un problème. Il n'y a même pas intrusion, mais activité normale du groupe. L'idée de souveraineté de l'Etat, très atténuée par le calvinisme, est très faible et le rôle assumé par l'association s'explique en grande partie ainsi.

Le mouvement ouvrier au contraire se présente sous un aspect très différent. Une première particularité et qui surprend un observateur européen, c'est qu'il est d'autant plus fort que la situation de l'ouvrier est plus prospère, et qu'il se désorganise chaque fois qu'elle devient critique : la panique économique de 1837, plus tard l'échec du « Greenbackism » en 1890, l'insuccès des grèves tentées par la Fédération américaine du travail ont chaque fois arrêté l'élan corporatif. Fait curieux, dont l'étude dépasse les cadres de notre travail, mais qui méritait d'être signalé.

Par ailleurs, les syndicats ont toujours été manifestement tenus en suspicion par l'Etat. Non point qu'ils aient manifesté une activité politique anormale, mais plutôt parce qu'il recèlent en puissance une force de nature à troubler éventuellement la vie économique. Il ne faut pas chercher ailleurs la raison de l'énergie avec laquelle la jurisprudence américaine a réprimé les grèves syndicalistes en leur appliquant, contre toute vraisemblance, les dispositions rigoureuses du Sherman Act de 1890 contre les trusts (Cour suprême des Etats-Unis, 3 février 1908, 5 juin 1922, Recueil de Jurisprudence Dalloz, 1922, II, 153, avec une note de M. Ed. Lambert) et en persévérant dans cette voie même après que le Clayton Act de 1914 soit venu interdire d'appliquer le Sherman Act aux « trade-unions ».

Cette influence extraordinaire de la jurisprudence, plus forte que la loi, sur le syndicalisme américain a été encore aidée par les campagnes magistrales de l'« American Antiboycott Association » contre la contrainte syndicale. Mais, il faut le répéter, la jurisprudence et l'« Antiboycott Association » n'ont vu dans les « trade-unions » que les éléments de déséquilibre économique ; leur ingérence dans la politique ne les a pas inquiétées.

C'est qu'en fait cette ingérence est, toutes proportions gardées, négligeable. Les syndicats ont toujours vu dans la lutte politique une arme secondaire. Si l'on en excepte quelques interventions politiques au XIX^e siècle et l'impulsion socialiste donnée momentanément par Mc Bride, après 1890, à la Fédération américaine du travail, il n'y a qu'une époque, dans l'histoire des syndicats, où ceux-ci

aient vraiment outrepassé leurs fonctions professionnelles régulières pour mettre la politique au premier plan.

Cette phase commence en 1906 où la Fédération « demande la suppression de certaines lois, le vote de certaines autres, promettant, selon la formule désormais consacrée, de récompenser ses amis et punir ses ennemis », — en d'autres termes les voix ouvrières étaient promises aux membres du Congrès de l'un ou l'autre parti qui auraient voté les mesures demandées par la Fédération » (A. Philip). Ce marchandage ne peut nous étonner : nous savons que les associations le pratiquent couramment (cf. page 41).

Depuis la défaite du parti démocrate, qui avait favorisé l'activité politique des « trade-unions » et bienveillamment écouté leurs revendications, le syndicalisme américain est revenu à ses méthodes traditionnelles d'action purement professionnelle et économique.

Comment expliquer que les « trade-unions » américaines s'abstiennent si volontiers d'avoir une activité politique ?

Mentalité particulière, sans doute. Mais aussi, pensons-nous, inutilité de cette action à laquelle supplée largement celle des associations dont nous avons vu plus haut le rôle essentiel en ce qui concerne l'organisation et la direction de la vie publique. L'ouvrier trouve dans celles-ci l'organe normal de ses revendications politiques. Il ne réclame à son syndicat que de défendre sa situation professionnelle.

Et ce qui nous paraît devoir surtout être retenu, en fait, de l'associationnisme américain, c'est, du côté des

attributions administratives et quasi-officielles de l'association proprement dite, la neutralité à peu près constante qu'ont observée les syndicats en matière de politique.

Au moment où, abandonnant l'étude des associations à l'étranger, nous allons examiner en détail le régime théorique et pratique qu'est le leur en France, il importe de ne pas oublier ces indications qui feront apparaître avec plus de netteté la situation dans laquelle nous allons voir que se trouvent chez nous associations et syndicats.

DEUXIEME PARTIE

L'ASSOCIATION EN FRANCE

La législation française sur l'Association, — et nous prenons ici ce mot dans le même sens que dans le titre général de notre étude, — affecte aujourd'hui deux caractères essentiels qui sont l'unité et l'insuffisance.

La loi du 1^{er} juillet 1901 constitue le droit commun en la matière : elle est la charte de tous les groupements ayant un but autre que le partage des bénéfices. En principe, lorsqu'un groupe s'organise, il doit se conformer à cette loi.

Pourtant certains organismes ont reçu du législateur une réglementation particulière : l'exemple le plus connu est celui des organisations professionnelles régies par la loi du 21 mars 1884. Les sociétés de secours mutuels, les coopératives, les congrégations ont elles aussi un régime spécial. Pourtant la loi de 1901 garde en un certain sens sa prééminence : c'est ainsi que certaines de ces formations ont le choix entre leur régime particulier et celui de 1901.

En fait la loi du 21 mars 1884 et celle du 1^{er} juillet 1901

commandent la grande majorité des groupements : aussi bien, l'une et l'autre sont fondées sur un ensemble d'idées qui leur assure une évidente unité rationnelle. Nulle part plus qu'ici n'apparaît l'opposition, déjà signalée, entre les principes qui inspirent notre législation et l'empirisme qui domine les initiatives anglo-saxonnes.

Ces lois sont actuellement insuffisantes.

Appliquées avec un libéralisme en fait exigé par l'irrésistible force du mouvement associationniste, rédigées en formules souvent trop souples pour résister à certaines interprétations excessives, elles ont permis aux groupements de prendre une place désormais considérable et de jouer un rôle sans cesse élargi. Elles ne correspondent plus ni à l'importance de la place occupée, ni à la gravité du rôle assumé. Elles ne sont plus qu'un cadre formaliste dans lequel s'insèrent des organismes étrangers à leurs principes directeurs.

Unité doctrinale, insuffisance pratique nous paraissent bien être les deux caractéristiques essentielles de ces lois.

Celles-ci sont au demeurant connues : de nombreuses études leur ont été consacrées (1). Il serait sans intérêt d'y insister. Les brèves indications que nous allons néanmoins fournir n'auront d'autre but que de rappeler quelques règles essentielles à l'intelligence des développe-

(1) Cf. notamment Nourrisson : Histoire de la Liberté d'Association en France depuis 1789 ; Paul Louis : Histoire du Mouvement Syndical ; Clunet : Les Associations ; Ledru et Worms : Commentaire de la Loi sur les Syndicats Professionnels ; Trouillot et Chapsal : Du contrat d'Association ; H. Hayem : Domaines respectifs de l'Association et de la Société ; H. Valleroux : Les Syndicats Professionnels en France et à l'Etranger.

ments qui suivront, et de préciser le sens et la portée des principes initiaux à seule fin de faire ultérieurement mieux sentir l'importance de l'évolution qui a été réalisée.

Ces indications nous permettront d'aborder ensuite le sujet même de cette partie, à savoir l'action effective des groupements en France et leur ingérence dans les activités d'ordre général traditionnellement réservées à l'Etat. Cette question nous obligera à procéder à un examen assez détaillé du rôle joué par les groupements et, finalement, à poser pour la France le problème que nous avons vu se poser à l'étranger, c'est-à-dire le problème des rapports de l'Etat et du Groupe.

I

La législation sur l'Association et ses lacunes

Nous examinerons dans ce chapitre la loi de 1901, qui constitue le droit commun des groupements, la loi de 1884 qui est la plus importante parmi celles qui ont créé une réglementation spéciale à certains groupes, enfin tous les textes particuliers qui régissent les autres organisations collectives.

Nous avons pensé préférable, pour la clarté de nos explications, de commencer par l'exposé de la loi de 1884 qui représente la première systématisation du droit d'association.

Nous nous efforcerons enfin de signaler principalement les défauts de ces différents textes, soit qu'ils aient existé dès l'origine, soit qu'ils se soient révélés depuis le développement considérable de l'associationnisme.

LA LOI DU 21 MARS 1884

Depuis le décret des 2-17 mars 1791 (art.7) supprimant les corporations, jusqu'à la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats, les organisations professionnelles sont restées en principe illégales. Ce principe a d'ailleurs reçu des atténuations de fait : c'est ainsi que dès 1860 le Second Empire a toléré et encouragé les syndicats ouvriers, et des atténuations de droit : c'est ainsi que la loi du 25 mars 1864 a aboli le délit de coalition.

En tout cas le droit d'association professionnel n'a été restauré, différent d'ailleurs de ce qu'il était sous le régime des corporations, qu'en 1884. Il était réclamé depuis 1876 par les Congrès ouvriers, les Chambres patronales et les Cercles catholiques ; il apparaissait comme un remède aux maux complexes et indiscutables qu'avait suscités l'intronisation soudaine du Machinisme.

La loi du 21 mars 1884, complétée plus tard par celle du 12 mars 1920 (les deux forment au demeurant un tout cohérent et nous ne les distinguerons généralement pas), a reconstitué l'organisation professionnelle dont elle est aujourd'hui encore la charte juridique.

Reconstitution d'ailleurs incomplète puisque, nous l'avons déjà signalé, l'ancienne corporation n'a pas été rétablie. C'est un point qu'il importe de mettre ici en lumière.

La corporation était la cellule-type de l'organisation professionnelle, groupant directement les patrons de chaque métier et, indirectement, les ouvriers appartenant à ce dernier ; nous disons bien cellule-type, parce qu'elle

était la plus répandue et la seule légalement reconnue ; mais on aurait une idée erronée de l'organisation professionnelle de l'ancien régime si l'on négligeait les compagnonnages, unissant exclusivement les ouvriers mécontents des associations mixtes qu'étaient les corporations, et au surplus toujours pourchassés par le gouvernement.

Quoiqu'il en soit, la corporation, généralisée par l'ordonnance de décembre 1581, a toujours représenté au premier chef l'organisation professionnelle. Son caractère dominant était d'être obligatoire : quiconque voulait suivre une profession déterminée ne le pouvait qu'à la condition d'entrer dans la corporation et l'essentiel du système corporatif est là.

C'est sur ce point précisément que la loi du 21 mars 1884 a résolument résisté au mouvement social qui remettait en honneur des principes condamnés en 1791. Le syndical professionnel n'est pas obligatoire : nul n'est forcé d'y entrer ; nul n'est forcé d'y rester et la loi a même prévu certaines règles protégeant à cet égard la liberté des individus.

Nous verrons que, malgré ces précautions, les syndicats tendent irrésistiblement à acquérir les caractères de la corporation. Déjà, en 1894, Jaurès avait déposé une proposition de loi tendant à les rendre obligatoires. Ils se sont passés de la loi.

Le principe de la liberté individuelle du travail n'en reste pas moins à la base de notre législation en matière d'organisation professionnelle.

Celle-ci obéit à trois autres idées directrices qui peu-

vent se résumer en trois mots : contrôle, spécialisation, libéralisme.

Le législateur, n'ignorant point quelle force pouvait représenter un syndicat, qu'il fût patronal, ouvrier ou mixte, a organisé un système de contrôle logique mais illusoire. Le syndicat se constitue sans autorisation préalable, mais il doit déposer ses statuts à la mairie (à la Préfecture de la Seine, à Paris) qui les communique au Parquet aux fins de contrôle attentif de leur régularité (circulaires ministérielles des 9 décembre 1889 et 12 janvier 1900). A chaque changement dans les statuts ou dans le personnel dirigeant doit correspondre un nouveau dépôt. Mais nul n'ignore que ce sont là pures formalités : à supposer même que l'Administration et le Parquet aient le temps et le désir d'examiner sérieusement ces déclarations, de quelles sanctions disposeraient-ils au cas où ces dernières leur paraîtraient irrégulières ?

La seule sanction efficace eût été l'interdiction faite au syndicat de se constituer : or, il se constitue sans autorisation. La loi alors a prévu que des amendes pourraient être infligées aux administrateurs du syndicat, et même que la dissolution de ce dernier pourrait être prononcée : il ne serait pas long d'énumérer les cas où ces sanctions ont joué. La réalité c'est que le contrôle administratif ou judiciaire n'a aucune portée effective ; il suffit d'avoir fait quelques recherches concernant les statuts et l'organisation des syndicats pour savoir de quelle façon incertaine sont effectués les dépôts prescrits par la loi.

Celle-ci présente un autre inconvénient, le plus grave au demeurant. Ce sont des syndicats professionnels

qu'elle a créés. De toute évidence elle aurait dû définir, avec la plus minutieuse précision, ce qu'il fallait entendre par ces « intérêts professionnels » pour lesquels seuls le syndicats étaient compétents. Elle s'est contentée d'indiquer que le terme « professionnel » était synonyme de « économique, industriel, commercial et agricole » ; elle a d'ailleurs ajouté (amendement Bérenger) qu'il ne pouvait avoir « exclusivement » que ce sens. Était-ce suffisant ? Certes non. D'autres avant nous ont longuement étudié cette grave lacune ; nous n'entendons pas y revenir.

Un exemple, bien connu au surplus, suffit à montrer l'excessive souplesse de la loi : en 1920 des poursuites furent engagées contre la Confédération Générale du Travail qui avait élaboré un programme d'entière réorganisation de l'Etat ; ce programme atteignait de toute évidence la Puissance Publique : la C. G. T. n'en a pas moins soutenu qu'il avait seulement pour but de défendre l'intérêt professionnel et l'intérêt économique des syndiqués, qui sont conditionnés par le développement général de l'économie dans un pays. L'élasticité décevante des expressions employées par la loi justifie une telle interprétation, aussi étrangère au bon sens qu'elle soit.

En fait la loi n'a pas défini l'objet des syndicats ou, plus exactement, la définition qu'elle en a donné favorise toutes les tendances, toutes les exagérations, — ce qui est contraire à l'idée même de définition. Les tribunaux n'ont pas cherché à combler cette lacune ; ils l'ont même encore élargie en définissant l'intérêt économique comme étant tout intérêt touchant à la production, à la répartition, à la circulation et à la consommation des richesses

(Tribunal Correctionnel de la Seine, 10 mars 1890 D. 1892. D. 302) (1) : une telle formule autorise toutes les interventions syndicales.

D'ailleurs, lorsque le législateur, en 1920, a modifié la loi de 1884, il a accentué la faute initiale en maintenant la formule primitive d'une part, en reconnaissant explicitement aux syndicats le droit de se livrer à certains actes extra-professionnels d'autre part : la création d'habitations à bon marché. L'aide financière accordée à des coopératives. Le droit de posséder une marque de fabrique ou de travail. Quel lien direct avec l'intérêt professionnel possèdent ces prérogatives reconnues au syndicat ? Autant dire que tout se fonde dans la profession et que celle-ci peu tout.

Quand plus tard nous verrons les syndicats déborder le cadre professionnel qui est logiquement le leur, nous devons nous rappeler que la loi de 1884 leur facilitait singulièrement ces dépassements.

Enfin un dernier point est à mettre en relief dans le système de 1884 ; c'est le libéralisme avec lequel a été réglée la capacité juridique des syndicats. Les modifications de 1920 ont mis l'accent sur ce caractère. La capacité du syndicat d'acquérir, sa capacité de contracter sont sans limite. En 1920 le législateur a certainement vu dans ces mesures un moyen de modérer les tendances extrémistes du syndicalisme : « Il y a tout avantage, disait

(1) La Cour de Cassation (Ch. Criminelle 18 février 1893 D. 1894 J. 26) interpréta différemment la loi et, au lieu d'isoler le terme « économique », jugea que le législateur avait confié aux syndicats la défense des intérêts économiques de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. En fait il n'y a aucune différence.

M. Henry Chéron, à donner aux syndicats la pleine capacité civile, génératrice de sagesse et d'autorité morale » et M. Maxime Leroy a vu dans cette extension de la capacité des syndicats un procédé pour « briser l'élan révolutionnaire de la classe ouvrière (1) et l'arracher à son mouvement en avant pour la replonger dans l'idée de propriété, dans la tradition citoyenne ».

Il est sans doute trop tôt pour dire si ces espoirs et ces craintes étaient fondés. Actuellement les innovations du législateur ne peuvent être consignées ici que comme étant la preuve d'un libéralisme qui apparaît encore dans la capacité, singulièrement large désormais, reconnue au syndicat pour ester en justice : capacité si large même qu'en un sens elle s'oppose aux principes originaux de la loi de 1884. C'est là une question délicate que nous retrouverons plus tard en détail.

Cette brève synthèse de la législation de 1884 nous conduit à cette conclusion significative : les syndicats affranchis de tout contrôle efficace, installés dans un domaine d'activités dépourvu de limites véritables, nantis d'une capacité juridique qui constitue une arme vigoureuse, avaient tout en mains pour prendre dans l'Etat, le jour qu'il leur plairait de ne plus s'en tenir aux questions professionnelles, une place paradoxale. Or il s'est

(1) Il est curieux de constater comme les observateurs les plus lucides du syndicalisme ramènent volontiers celui-ci au syndicalisme ouvrier. Il n'est pourtant point le seul, ni même le plus actif. En 1920 il y avait 379.865 patrons groupés dans 5.078 syndicats, contre 1.580.967 ouvriers groupés dans 5.283 syndicats ; nous ne comptons ni les syndicats mixtes, ni les syndicats agricoles qui ne contiennent que 5 % d'ouvriers ; toutes proportions gardées, les deux forces se valent.

précisément trouvé que tout un courant d'idées s'est formé, irrésistiblement, pour diriger le syndicalisme vers la conquête de cette place.

Il s'est ainsi employé à absorber l'individu; à contrôler l'Etat, à le seconder ou à le combattre. Autant de points sur lesquels la législation de 1884 (1) manquait de la netteté suffisante pour faire irréfutablement apparaître l'irrégularité de pareilles activités.

LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

Cette loi a consacré d'une manière générale le droit d'association ; mais des lois antérieures avaient reconnu ce droit à des groupements particuliers, tels par exemple que les organisations professionnelles (loi du 21 mars 1884) et les coopératives, assurances et tontines (lois des 24 juillet 1867 et 1^{er} août 1893).

« Les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable » a décidé la loi de 1901. Il semble qu'elle aurait dû, comme conséquence immédiate et évidente de cette règle d'ensemble, abroger toute la réglementation spéciale antérieure. Il n'en a rien été. On peut relever l'illogisme de ce sys-

(1) Il est bon de signaler encore deux faiblesses particulières de cette loi : d'une part elle ne ferme pas les syndicats aux étrangers, d'autre part elle leur permet de se « concerter », c'est-à-dire de se grouper en Unions. Règles sans gravité si les syndicats étaient restés dans les limites normales de leur action ; mais règles singulièrement imprudentes puisqu'aujourd'hui ces Unions devenues puissantes parlent en égales de l'Etat, et que celui-ci se heurte pour une part, dans la personne des syndicats, à des étrangers ambigus.

tème ; il n'en reste pas moins que de nombreux groupements, qui sont au premier chef des associations, échappent au régime commun des associations pour obéir à des règles distinctes. On eût certainement gagné à unifier cette organisation qui donne souvent aux groupes en formation le choix entre plusieurs genres de constitution et scinde artificiellement la réalité cohérente de l'associationnisme.

La loi de 1901 présente d'autres défauts.

D'abord elle a organisé un système de contrôle encore plus platonique que celui de la loi de 1884. Les associations, qui se créent sans autorisation, n'acquièrent la capacité civile qu'à la condition de faire une déclaration préalable à la Préfecture, de déposer leurs statuts et de rendre ultérieurement public tout changement survenu dans ces derniers ou dans le personnel dirigeant. Ces formalités sont en réalité passivement enregistrées par l'Administration, lorsque du moins les associations acceptent de s'y soumettre ; nombreuses sont les associations qui négligent de déclarer les modifications dont elles ont été l'objet depuis leur fondation. Ni le public, qui peut demander la communication de ces renseignements, ni l'Administration ne sont exactement informés. La loi n'exige même pas des associations qu'elles fassent connaître le nombre de leurs membres.

Une réserve s'impose. L'association peut élargir encore sa capacité en obtenant du Conseil d'Etat un décret la reconnaissant d'utilité publique : or le Conseil d'Etat exige en principe, à ce moment, que lui soit soumis un dossier assez complet, comprenant notamment la liste

des membres de l'association (décret du 16 août 1901, art. 10). En fait le Conseil d'Etat passe volontiers outre et consent à donner la consécration officielle à des groupes dont il ne connaît pas avec précision l'importance numérique.

Ce qui est plus grave, c'est que la loi a admis l'existence d'associations qui agiront légalement sans même avoir déposé leurs statuts à la Préfecture. C'est la reconnaissance du groupement occulte. La loi est d'ailleurs ici contradictoire. D'une part en effet elle déclare licites ces groupes de fait, de l'autre elle leur refuse toute capacité civile : comment donc manifesteront-ils l'existence qu'on leur accorde si on ne leur permet ni de posséder un patrimoine, ni de contracter en vue d'atteindre le but qu'ils se sont fixé ?

Les formules juridiques qu'on a cherchées pour pallier à cette inconséquence ne servent qu'à masquer la réalité des choses : ces sociétés de fait se trouvent à la tête d'un patrimoine propre, agissant comme des personnes capables mais cachées. En voulant fermer les yeux à l'évidence la loi n'a pu empêcher celle-ci de s'imposer.

La même insuffisante précision se rencontre dans la désignation du caractère et de l'objet de l'association.

L'association est un contrat (art. 1^{er}). Cette notion de contrat, mise ainsi à la base des associations, a été fortement critiquée. Il semble bien en effet qu'elle corresponde à une analyse inexacte de l'association. Celle-ci ne donne point naissance à une situation subjective comme celle de débiteur et de créancier, mais bien à une situation objective et les rapports entre associés sont à coup sûr différents de ceux qui existent entre co-contractants.

On a vu dans l'association une sorte d'institution née d'un acte collectif, et l'idée de contrat a été abandonnée. Il n'empêche que le législateur de 1901 a fondé sur elle tout son système : c'est ce qui explique d'ailleurs la bénignité des mesures qu'il a prises à l'égard de l'association. Il n'a à aucun moment vu en elle une institution qui évoluerait irrésistiblement avec sa logique interne, ni soupçonné la force qu'elle recélait en puissance.

Cette logique et cette force existent indéniablement. Nous les rencontrerons à plusieurs reprises. Il faut compter avec elles quand on étudie l'associationnisme. Nous leur ferons la place qui leur est due. Elles expliquent en tout cas dans une large mesure que la loi de 1901, qui les a ignorées et qui a été établie dans un tout autre esprit que celui de l'association dans sa nature véritable ait été si aisément débordée par les événements.

D'ailleurs si l'idée de contrat est l'idée centrale de la loi de 1901, il est curieux de constater que celle-ci est elle-même allée au delà du principe qu'elle s'était proposé. Maurice Hauriou a subtilement démêlé cette significative particularité : partant de l'idée de contrat, a-t-il expliqué en substance, la loi de 1901 en est arrivée à reconnaître l'existence indépendante « sui generis », de l'institution qui résulte du contrat. L'association n'est-elle pas consacrée en tant qu'organisme autonome par le fait que c'est un acte de volonté de sa part qui lui attribue la capacité (art. 5-10) ? par le fait également qu'elle a un patrimoine séparé de celui des associés (art. 4 et 9) ? par le fait enfin que sa durée est explicitement permanente (art. 1^{er}) ce qui la sépare nettement des personnes éphémères qui la

composent ? On est loin de l'idée d'un simple contrat entre particuliers : ceux-ci déjà s'effacent derrière l'association. « Cette consécration de la réalité d'un phénomène corporatif dans l'association », a dit M. Hauriou, n'était pas conforme aux intentions de Waldeck-Rousseau, qui inspira cette loi.

Peut-être. En tout cas cette consécration, aussi fugitive qu'elle soit, a plus tard étayé les tendances très fortes qui visaient à faire de l'association, du groupe en général, doué d'un moi indépendant, la nouvelle cellule sociale succédant à l'individu rabaissé. Raisonnement inexact que nous retrouverons mais qui n'a pas peu contribué à élargir le domaine d'activité des associations.

Pour ce qui est de l'objet de l'association, la loi a été aussi libéralement imprécise qu'il se pouvait. Elle a procédé par une limitation négative : tout objet illicite, contraire aux lois ou aux bonnes mœurs, est interdit aux associations. Ce sont des mots qui peuvent dire bien des choses. Eussent-ils été différents que leur portée eût été aussi aléatoire, puisque une association puissante peut avoir légalement une existence occulte et tendre ses efforts vers un but inévitablement secret (la loi de 1901, pour éviter qu'un doute subsiste sur ses intentions, a d'ailleurs abrogé l'article 13 du décret du 23 juillet 1848 qui avait interdit les sociétés secrètes).

Une dernière prescription relative à l'objet des associations est apparemment plus précise : la loi interdit en effet à ces dernières d'exercer une activité tendant au partage de bénéfices. Celui-ci est du domaine des sociétés commerciales, exclusivement. C'est un critérium

excellent en soi. Il n'a pourtant pas laissé de donner lieu à discussion : quel sens en effet fallait-il attribuer au mot « bénéfice » ? Les sociétés de prévoyance, les coopératives devaient-elles être considérées comme faisant des bénéfices ?

On a généralement admis que le bénéfice était le gain pécuniaire ou matériel ajoutant à la fortune des associés (Cassation, Chambres réunies, 12 mars 1918, D. 1914, I. 257), interprétation suffisamment large pour conserver à la loi de 1901 une portée effective ; elle n'en aurait eu guère, en effet, si l'on avait suivi les auteurs qui voulaient voir dans le bénéfice tout avantage appréciable en argent, presque toutes les associations ayant, directement ou non, de tels avantages. Certaines difficultés demeurent néanmoins et on plaide encore sur la question de savoir notamment si les coopératives sont des associations ou des sociétés (Cf. notamment Limoges 31 juillet 1929)

En ce qui concerne enfin la compétence des associations elle est délimitée par leur objet : nous avons vu combien cette délimitation est insuffisante. Pour réaliser cet objet, l'association (réserve faite de ce que nous avons dit de la situation paradoxale des associations non déclarées) reçoit la capacité civile nécessaire.

Et c'est très bien. Toute la question est de savoir si l'association ne s'assignera que des buts choisis dans les limites fixées par la loi : nous avons assez souligné les lacunes de celle-ci, nous savons assez par ailleurs l'ambition croissante de l'associationnisme, pour nous douter que ces groupements ont rapidement franchi ces limites.

Et la conclusion qui s'impose à nous est sensiblement la même que celle que nous énonçâmes après l'examen de la loi de 1884. La législation de 1901 sur les associations, insuffisamment soucieuse de la police des groupes qu'elle reconnaissait, inexactement informée de la nature juridique des groupements qu'elle organisait, a par ailleurs laissé figurer dans son texte assez d'imprécisions pour favoriser sinon justifier ultérieurement les plus étonnants excès de l'associationnisme.

LES ASSOCIATIONS SPÉCIALES ET LEUR RÉGLEMENTATION

Il ne pouvait être question de laisser dans l'ombre ces groupements. Non point qu'ils soient destinés à tenir une place importante dans nos développements : au contraire, il en sera à peine question, car souvent anciens, déjà nettement spécialisés, fortement constitués, ils sont pour la plupart en marge de ce que nous avons appelé l'associationnisme et ils ont généralement, en dehors des luttes, quelque chose de la quiétude laborieuse des administrations publiques.

Or, c'est précisément à cause de ce caractère que nous entendons en parler ici. A voir ces associations syndicales de propriétaires, ces organismes de crédit et d'épargne, ces associations d'enseignement supérieur, assumer avec un bonheur indiscuté des tâches que généralement l'Etat s'attribue, on ne peut s'empêcher de penser que là réside peut-être la solution du malaise existant entre l'Etat et les groupements : pourquoi l'Etat n'augmenterait-il pas méthodiquement le nombre de ces organismes

à peu près autonomes et doués d'une sorte d'autorité publique ?

Ces associations syndicales, ces institutions de crédit et d'épargne ne sont après tout que d'ordinaires groupements privés, mais investis par l'Etat d'un rôle quasi-officiel, ce dernier se déchargeant sur eux de travaux qu'il accomplissait jusqu'alors. Il y a là un précédent trop négligé, et une indication qui nous sera précieuse quand nous nous demanderons comment on peut rétablir une situation claire entre l'Etat accablé de devoirs et les groupements qui interviennent obstinément dans sa tâche.

Au demeurant, ces groupes, dont les loi spéciales ont fait en somme des « associations publiques », les organisations des lois de 1901 et 1884 étant des « associations privées », sont déjà nombreux. Nous devons les examiner très brièvement.

Nous avons déjà cité les associations syndicales de propriétaires (1). Elles sont peut-être le type le plus exact du transfert, de l'Etat à une institution privée, de charges d'intérêt général : elles ont en effet pour rôle, qu'elles se forment spontanément ou sous l'inspiration de l'Administration, d'exécuter soit des travaux d'intérêt collectif, soit même des travaux publics.

C'est ce dernier point le plus intéressant. L'association

(1) L1. 21 juin 1865, 22 décembre 1888, 5 août 1911, décret 21 décembre 1926.

exécute par exemple des travaux concernant la voie publique, procède à la confection du cadastre (2), autant d'activités qu'on est à première vue tenté d'attribuer à l'Etat. L'association se voit concéder des droits de puissance publique dont le plus important est celui de prélever de véritables taxes assimilées aux contributions publiques (Conseil d'Etat, 27 juin 1913).

Et cependant l'élément association, au sens privé, subsiste avec une certaine force dans ces groupements : la situation contractuelle, issue de l'idée même d'association, des membres du syndicat demeure malgré le caractère d'établissement public de ce dernier (Cf. à ce sujet la dissertation de Maurice Hauriou sous Conseil d'Etat, 2 février 1917, S. 1920, III, 17).

Ce qui achève de préciser la nature des associations syndicales, et d'en montrer la féconde originalité, c'est le fait que, une fois les travaux terminés, l'association s'efface et l'Administration, — Commune ou Etat, — peut être subrogée dans ses droits et obligations. Cette innovation du décret du 21 décembre 1926, article 11, nous semble particulièrement heureuse : l'Etat, bien souvent incapable de créer les réalités techniques, se montre volontiers bon administrateur des rouages existants, — pourquoi ne pas, de plus en plus, confier aux groupements, privés ou pseudo-officiels, l'élaboration des entreprises d'intérêt collectif, voire général ? Sauf ensuite à l'Etat, celles-ci réalisées, d'en prendre la direction, ou tout au moins d'en contrôler de près la gestion ? Il n'y

(2) Loi du 13 avril 1900.

aurait, semble-t-il, que des avantages : nous avons vu précédemment, et il n'est pas sans intérêt de le rappeler ici, que c'est une façon de procéder courante aux Etats-Unis d'Amérique.

Nous avons un peu insisté sur les associations syndicales de propriétaires parce qu'elles nous paraissent présenter les éléments essentiels d'un groupement qui, librement constitué entre particuliers et nanti d'une autorité extérieure légale, pourrait soulager l'Etat accablé de responsabilités et satisfaire le désir d'action publique qu'affirment les associations de tous ordres. Nous reviendrons longuement sur ce point dans notre Conclusion.

Il nous reste à indiquer quels sont les autres groupes qui, constituant en fait des associations, n'ont pas juridiquement droit à ce titre puisqu'ils ne sont pas soumis à la loi de 1901. Mettons bien entendu à part les syndicats professionnels dont nous avons déjà parlé, eu égard à leur importance.

Citons par contre les coopératives, qui ne sont que partiellement régies par la loi de 1901 ; les caisses de crédit agricole et de crédit maritime qui peuvent choisir, semble-t-il, entre le droit commun de la loi de 1901 et le régime spécial institué par les lois des 5 novembre 1894 et 23 avril 1906 ; les sociétés de secours mutuels qui peuvent elles aussi opter entre la loi du 1^{er} avril 1898 et celle de 1901 ; les assurances mutuelles soumises à la loi du 24 juillet 1867 et auxquelles la doctrine hésite à reconnaître le bénéfice de la législation de 1901 ; les comices agricoles obéissant encore à la loi du 20 mars

1851 et qui ont dans une certaine mesure joué le rôle des modernes syndicats agricoles quand ceux n'existaient pas encore ; les associations d'enseignement supérieur régies par les lois des 12 juillet 1875 et 18 mars 1880 ; les coopératives de construction enlevées par la loi du 15 août 1920 au domaine de celle de 1901.

Nous devons enfin réserver une place à part à des groupements qui ont une importance toute particulière, mais se trouvent placés sur un terrain trop spécial et trop délicat pour que nous puissions leur consacrer dans cette étude d'ensemble les développements qu'ils mériteraient. Nous nous bornerons donc à mentionner les congrégations religieuses que la loi du 1^{er} juillet 1901, titre III (complétée par les lois du 4 décembre 1902 et 7 juillet 1904, et le règlement du 17 juin 1905) a soumises à un régime d'exception dont la sévérité peut justement paraître à certains excessive, au moins dans son application pratique, — et les associations cultuelles paroissiales ou consistoriales auxquelles la loi du 9 décembre 1905 a confié le soin de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte.

Ces deux ordres de groupes ne pourraient être étudiés ici sans nous contraindre à des développements étrangers à l'effort de synthèse que nous poursuivons. Aussi bien l'essentiel était de préciser combien d'activités collectives importantes et réalisatrices échappent au domaine de la législation de 1901. Le mode associationniste est adopté par d'innombrables entreprises.

Nous venons de rappeler les principes essentiels qui le conditionnent, qu'ils soient inscrits dans le droit com-

mun de la loi du 1^{er} juillet 1901, ou dans le droit d'exception de la loi du 21 mars 1884 et de celles que nous venons d'énumérer. Les principes, surtout lorsqu'ils sont flexibles comme ceux-ci, ne sont pas immuables : leur sens sinon leur forme changent sous l'influence empirique des faits, sous l'influence lucide des tribunaux.

II

L'activité effective des Associations

Il ne suffit pas d'étudier une institution dans les lois qui la régissent, car elle a une vie étrangère à celles-ci qui demeurent immuables alors qu'elle-même évolue. En particulier la situation véritable des associations est aujourd'hui extrêmement différente de ce qu'elle paraît être à travers les textes auxquels ces organismes obéissent. Ces textes, nous l'avons annoncé, sont un cadre qui a été rapidement débordé. Les associations, qu'elles relèvent de la loi du 1^{er} juillet 1901 ou de la loi du 21 mars 1884, ont aujourd'hui une situation de fait exceptionnelle : la loi ne leur fournit plus que des formes dans lesquelles elles mettent à peu près ce qu'elles veulent.

Au fond, l'association n'est originellement qu'un groupement d'individus, coexistant avec des individus isolés, et poursuivant, comme ceux-ci mais sous la forme unioniste qui leur paraissait plus fructueuse, des fins individuelles. Le syndicat exerçait entre les quatre murs de l'atelier ou du magasin une activité qui n'avait pas d'autre

but que de faciliter les rapports entre patrons et ouvriers (1), but d'ordre essentiellement privé et en tout cas bien limité. Les associations de la loi de 1901 se constituaient pour faciliter à certains individus la réalisation d'entreprises restreintes et parfois personnelles, réalisation que rendait plus aisée la collaboration au sein du groupe : ici encore domaine limité et dans lequel n'entraient que des préoccupations d'ordre privé.

Le caractère dominant de l'évolution qui s'est imposée aux associations réside précisément en ceci qu'elles ont transporté leur activité du plan privé sur le plan public. Exagérons-nous ? Nullement. Le syndicat est sorti de l'atelier, ne s'est plus contenté de défendre les intérêts immédiats de ses membres : il a prétendu travailler à leurs intérêts lointains, fut-il nécessaire de transformer radicalement la vie publique. L'association ordinaire s'est attaquée aux problèmes d'ordre général, est passée de l'étude à la propagande autoritaire, et, de la propagande, en est venue à vouloir donner à celle-ci le poids de la force publique : elle a supplié ou sommé l'Etat d'intervenir, tandis que par ailleurs elle critiquait cet Etat, le surveillait ou même le combattait, prétendant le conseiller et le diriger.

(1) Cf. en ce sens un arrêt très net de Lyon (2 mars 1894 Dalloz 1894, II, 305) précisant « que la loi de 1884 a eu pour unique objet de protéger les ouvriers dans leurs intérêts professionnels vis-à-vis des patrons ». Commentant cet arrêt Marcel Planiol le jugeait trop exclusif, l'art. 6 de la loi de 1884, disait-il, permettant *in fine* aux syndicats d'entrer en rapports avec les autorités publiques. Nous ne partageons pas cet avis. Cet article dit que les syndicats peuvent être « consultés » par les autorités publiques : or ce que nous leur reprochons c'est de ne plus attendre d'être consultés.

C'est cette graduelle et d'ailleurs rapide transformation que nous allons examiner dans ce chapitre, au cours duquel nous verrons l'association se hausser à la hauteur de l'Etat, soit qu'elle collabore avec lui en étroit accord, soit qu'elle se substitue à celui-ci, soit enfin qu'elle contrôle ou combatte même ses activités. Trois ordres de manifestations qui gravitent autour de la même idée, à savoir que l'association est sortie de son rôle privé normal pour prendre dans la vie publique une place qui inéluctablement la met, ici, ou là, en conflit avec l'Etat.

Nous ferons précéder ces développements de l'examen de la situation de l'individu à l'égard de l'association. Cette situation est en effet, elle aussi, extrêmement différente de ce que les lois l'avaient faite. En même temps, et peut-être avec une certaine avance, qu'elle intervenait dans les questions qui lui étaient étrangères, l'association absorbait peu à peu l'individu, le fondait en elle et, invinciblement, acquérait le monopole de la représentation des individus, fussent-ils même obstinément réfractaires à l'embrigadement, devant l'opinion et devant l'Etat.

Nous avons eu plus haut l'occasion de parler des corporations, de leurs caractéristiques et aussi de ce qui, dans les lois de 1884 et 1901, pourtant hostiles à ces idées, annonçait ou tout au moins devait faciliter le retour de ces mêmes principes. Nous allons voir combien cette notation est exacte et que nous ne sommes pas en fait aussi loin qu'on pourrait le croire du groupe obligatoire qu'était la corporation de l'ancien régime, ou du syndicat

monopolisant le droit de représentation qu'a institué l'Italie fasciste.

Et cette évolution est significative : elle accentue la gravité de la situation dans laquelle se trouve peu à peu l'Etat qui finit par ne plus avoir devant lui des associations et des individus, mais seulement des associations parlant à tort ou à raison au nom de tous les individus. L'autorité de ces groupes est dangereusement accrue : aussi abusive, et aussi fausse dans son principe, que soit cette élévation du groupe, on ne peut l'oublier quand on examine les rapports de ce dernier avec l'Etat.

Ce chapitre comprendra donc quatre sections :

- 1° L'association et l'individu, où nous étudierons surtout la question du monopole de la représentation ;
- 2° L'association collaboratrice de l'Etat ;
- 3° L'association substituée à l'Etat ;
- 4° L'association contrôlant ou combattant l'Etat, question qui nous conduira à traiter du problème particulier aux formations de fonctionnaires et aux groupements illégaux.

L'ASSOCIATION ET L'INDIVIDU

(Le monopole de la représentation)

Deux problèmes d'inégale importance retiendront ici notre attention : nous examinerons d'abord, et très brièvement, la situation de l'individu dans l'association elle-même et ensuite la situation de l'individu en dehors et à côté de l'association, ce qui constitue précisément la question du monopole de la représentation.

L'INDIVIDU DANS L'ASSOCIATION. — Comment l'individu entre-t-il dans l'association ? Dans quelle situation se trouve-t-il envers celle-ci une fois qu'il en fait partie ? Comment en sort-il ? Autant de questions qui trouvent une réponse très simple en une seule formule : les membres du groupe sont soumis aux statuts qui constituent, au sens matériel, une véritable loi, la loi du groupe (1).

En principe tout individu peut faire partie du groupe, pourvu qu'il exerce la même profession que ses membres s'il s'agit d'un syndicat, et qu'il adopte leur programme s'il s'agit d'une association. Les étrangers mêmes nous l'avons vu, y peuvent entrer.

En fait pourtant le groupe n'admet que les adhésions qu'il agrée ; soit qu'il ait inscrit dans ses statuts certaines obligations auxquelles ne satisfait pas le candidat, soit même simplement qu'il se soit attribué le droit de décider, en dehors de toute règle générale, de la réponse à faire à toute demande d'adhésion, on peut se demander dans quelle mesure ces pratiques sont compatibles avec la liberté d'association : en tout cas elles existent.

C'est par exemple une association de médecins qui, en Alsace, subordonne l'admission de ses membres à la preuve de leur patriotisme français. La jurisprudence valide cette mesure statutaire (Civ. 14 mars 1927, D. 1928, I. 9 avec une dissertation de M. Beudant). Sans doute, en l'espèce, c'était la loi allemande qui s'appliquait : l'arrêt n'en est pas moins significatif des tendances des

(1) Cf. Léon Duguit, *Les Transformations du Droit Public*, page 121.

tribunaux. Elles joueraient à l'égard d'un groupement formé selon la loi française.

Il nous semble pourtant certain qu'exiger des membres d'un groupe la preuve préalable de leur patriotisme est à la fois contraire à la lettre et à l'esprit de notre législation. A la lettre, car elle autorise l'entrée des étrangers dans les groupes, et elle interdit à ces derniers de s'immiscer dans des questions politiques ou religieuses. A l'esprit, car elle ne se préoccupe que du but du syndicat, — but professionnel, — et non de l'opinion de ceux qui le composent : n'admettre dans un syndicat que des individus ayant politiquement la même attitude, c'est le diriger forcément vers un but très particulier.

M. Beudant, qui voit bien l'objection, répond que, sans doute, la vie professionnelle d'un travailleur ne peut être gênée par ses opinions, mais que la liberté de penser doit respecter certaines limites « résultant, en quelque sorte, de la nature des choses », et que, notamment, un groupe a le devoir de n'admettre des individus que dans la mesure où ils ne sont pas hostiles à leur propre patrie. Sans insister sur l'imprécision juridique de ce raisonnement il suffit d'indiquer qu'il sera apparemment difficile d'exiger des preuves de patriotisme français des étrangers auxquels la loi ne ferme pas les syndicats.

La plupart des groupements inscrivent d'ailleurs dans leurs statuts une clause aussi souple qu'il est possible et portant d'une manière générale qu'aucun membre ne pourra être admis contre l'avis du bureau. Toutes les exclusives sont ainsi justifiées. Sans doute cette clause

joue-t-elle rarement. Il n'en reste pas moins que l'individu est en théorie moins libre de s'associer, c'est-à-dire d'entrer dans une association, que de poser sa candidature à celle-ci.

Il est vrai que si cette candidature est repoussée, il aura le loisir de créer lui-même un groupement ; la loi n'y mettra aucune condition.

Une fois dans le groupe, l'individu est plus que jamais soumis à ce dernier. Et doublement. En fait parce que, normalement, la majorité domine la minorité, même importante. Par ailleurs parce qu'il s'est dégagé une sorte de mystique associationniste qui fait du groupe une entité quasi-vivante qui existe par elle-même : c'est une question particulière, et d'ailleurs curieuse, sur laquelle nous nous expliquerons dans notre Conclusion.

L'essentiel ici c'est que, au sein du groupement, l'individu continue d'être étroitement soumis aux statuts et aux décisions de la collectivité. Aux statuts, et c'est naturel ; d'ailleurs, on va plus loin et, même dans le silence des statuts, le groupe peut prendre certaines dispositions, des « injonctions » dit la jurisprudence, qui supposent en principe une règle préalable : les statuts ne prévoyant par exemple pas la révocation d'un administrateur, le syndicat peut néanmoins procéder à celle-ci s'il le juge nécessaire (Seine, 16 février 1926, S. 1926, II, 113, et une dissertation de M. Mestre). C'est ainsi reconnaître aux organes corporatifs un pouvoir de décision spontanée, inconciliable avec l'idée de contrat qui domine en principe les groupes : cette idée de contrat s'estompe

indiscutablement, et l'élément individu s'efface devant l'autorité croissante du groupe.

Cette autorité apparaît encore dans les décisions prises, qui s'appliquent étroitement aux associés au point d'être parfois sanctionnées par des clauses pénales (Civ. 17 novembre 1926, D. 1927, I, 33, avec une dissertation de M. Pic). C'est ainsi qu'un syndicat patronal peut ordonner à ses membres la fermeture de leurs ateliers et exiger d'eux le paiement de l'amende prévue, s'ils ne se conforment pas à cet ordre ; il peut aussi, dans le même cas, poursuivre le patron réfractaire en dommages-intérêts : la jurisprudence justifie d'ailleurs cette solution en revenant à l'idée de contrat (Lyon, 11 novembre 1921, D. 1923, II, 150).

Si cette soumission constante aux volontés du groupe gêne l'associé, il peut quitter l'organisme auquel il a adhéré. Il ne le peut d'ailleurs qu'à la condition de payer la cotisation intégrale de l'année courante, s'il s'agit d'une association de la loi de 1901, ou des six mois qui suivent la démission, s'il s'agit d'un syndicat : faire verser dans la caisse du groupe des sommes par une personne désormais étrangère à ce groupe est un abus qui ne se justifie guère et ne s'explique que si l'on y voit une pénalité infligée par la masse à l'individu qui l'abandonne.

Cette masse a elle-même le droit d'exclure spontanément un de ses membres. Les cas d'exclusion sont, il est vrai, préalablement inscrits dans les statuts, qui doivent être interprétés restrictivement.

De ces rapides indications il résulte que, d'après la loi, l'individu était mieux défendu contre l'association qu'il ne l'est en fait d'après l'application qui est faite de cette loi. Il peut ne se voir que difficilement ouvrir le groupe ; la décadence de la notion contractuelle d'association le place dans celle-ci en une situation diminuée ; enfin son départ de la collectivité n'est pas aussi indépendant qu'il pourrait l'être.

Nous allons voir qu'à un autre point de vue sa position est encore plus précaire, et plus grave en ce sens qu'elle résulte d'une déformation manifeste de l'esprit de notre législation.

L'INDIVIDU EN DEHORS DE L'ASSOCIATION. — Nous entendons par là l'individu qui, ne s'étant pas fait inscrire dans le groupement, n'a également aucun rapport avec ce dernier. La question est de savoir si le groupement va avoir, indirectement, une influence quelconque sur cet isolé.

Cette question découle du droit reconnu aux associations et aux syndicats d'ester en justice. A quelles fins useraient-ils de ce droit ? Sur quoi plaideraient-ils et pour qui ? Cette capacité civile leur permettrait-elle, outre leurs intérêts propres d'organismes constitués, de défendre ceux de leurs membres, c'est-à-dire une somme d'intérêts identiques puisque appartenant à des individus s'étant assignés le même but ?

Une longue et intéressante évolution est effectivement arrivée à ce résultat, absolument étranger à la loi, que le syndicat désormais est le représentant légal non plus

d'un certain nombre d'individus mais d'une collectivité abstraite, telle que la Profession, et, par suite, de tous les individus qui ne lui ont pas accordé leur adhésion.

Nous allons examiner avec quelque détail cette évolution qui, en fait, aboutit déjà à un syndicalisme obligatoire, celui-là même que nous avons vu fonctionner en droit, en Italie : et MM. Capitant et Cuhe (Cours de Législation Industrielle) ont pu très exactement écrire que « la conception primitive du législateur s'estompe tous les jours davantage ; il n'est plus vrai que le Syndicat soit resté cette libre et volontaire association qui ne s'impose à personne et qu'aucune investiture officielle ne rend virtuellement obligatoire ».

Le législateur avait pourtant indiqué dans quelle mesure le groupe pourrait user du droit qui lui était reconnu d'ester en justice : « Les syndicats professionnels de patrons ou d'ouvriers auront le droit d'ester en justice », portait la loi de 1884, et celle de 1901 énonçait que « toute association régulièrement déclarée peut... ester en justice ». Ces formules sont il est vrai quelque peu imprécises : elles le sont moins qu'il ne le semble. Elle disent assez clairement en effet que c'est le groupe, — syndicat ou association, — qui, en tant que groupe désormais légalement existant, a le droit de plaider : et il va de soi que c'est pour ses affaires, pour ses intérêts de groupe qu'il peut saisir la justice.

C'est bien le sens donné au texte de la loi de 1884 par Waldeck-Rousseau qui l'avait inspirée (consultation produite en 1887 devant la Cour d'Aix, Cf. Recueil périodique

de procédure civile 1887, p. 49). C'est manifestement aussi le sens qu'il faut attribuer à la loi de 1901. Syndicats et associations ont ainsi pu normalement ester en justice pour recouvrer leurs cotisations ou pour revendiquer l'usage exclusif du nom choisi par eux, par exemple.

Mais très vite ils ont voulu aller plus loin. La coalition qu'ils représentaient et dont l'usage légitime était reconnu par la loi aux intérêts professionnels et autres, leur parut insuffisante. Ils voulurent la porter du terrain des faits sur le terrain du droit et en faire devant les tribunaux le porte-parole des individualités qu'elle rassemblait, d'abord, et même des autres, ensuite. Deux étapes nous paraissent pouvoir être distinguées dans cette évolution.

L'une, la plus longue, voit se dégager cette idée du groupe représentant de l'intérêt de ses membres et même peu à peu de l'intérêt de la profession elle-même. L'autre voit le triomphe, consacré par la loi, de cette prétention.

Nous allons les examiner tour à tour.

Logiquement, le groupe n'avait pas à intervenir en justice pour représenter ses membres. En réalité, et par opposition à la législation antérieure, il était la simple légalisation d'unions ayant pour but de coordonner et de fortifier certaines revendications particulières. Pas autre chose. L'action judiciaire ne lui était pas accordée pour soutenir ces revendications : la meilleure preuve c'est qu'il lui a fallu un détour ingénieux pour l'exercer.

Les syndicats en effet, car ce sont eux qui sont à la tête de ce mouvement, ont tenu ce raisonnement : chacun de nos membres possède en tant qu'individu le droit de

poursuivre en justice tout acte qui le lèse ; puisque nous sommes chargés de la défense des intérêts professionnels de nos membres nous pouvons comme eux, et à leur place, ester en justice toutes les fois qu'un fait quelconque leur porte préjudice. Raisonnement erroné, en droit du moins ; les syndicats pouvant fort bien en effet, — et c'était l'idée du législateur, — défendre les intérêts professionnels par le fait même de la force qu'ils représentaient et qui donnerait un poids particulier à leurs demandes, à leurs campagnes, voire à leurs menaces, et sans pour cela disposer de la voie judiciaire.

Les tribunaux n'en ont pas moins suivi cette argumentation. Leurs jugements et arrêts se succédèrent dès les premières années qui suivirent la loi de 1884, agrandissant la brèche faite aux principes inscrits dans cette dernière.

Dès 1886, la Société des Pharmaciens invoque l'intérêt collectif de ses membres pour demander la répression d'actes commis par des tiers en violation des lois sur la pharmacie. Chaque membre de la Société disposait régulièrement du droit de poursuivre en justice ces contraventions : la Société avait simplement reçu de la loi de 1884 le droit d'exister et de représenter ainsi une force morale et même matérielle qui pouvait soutenir l'action individuelle de ses membres. Pourtant ceux-ci ne bougent pas et c'est la Société qui intervient : la Cour de Paris (20 janvier 1886, D. 1886, II, 171) se borne à constater que « toute personne lésée par un délit peut en poursuivre la répression ». Arrêt audacieux s'il en fut, puisqu'il reconnaissait implicitement que la Société des Pharmaciens

était elle-même la « personne lésée », qu'elle représentait la profession. C'était aller bien vite.

La jurisprudence conçut bientôt plus de scrupules. On la voit alors continuer d'accueillir d'identiques interventions ; mais elle essaie de régulariser celles-ci, d'en particulariser les modes, d'en limiter les possibilités. Sans doute le Conseil d'Etat (25 mars 1887, D. 1888, III, 57) déclare-il d'emblée recevable le recours pour excès de pouvoir formé contre une ordonnance du Préfet de Police par le Syndicat des Propriétaires de Bains de Paris ; mais par ailleurs les tribunaux subordonnent l'action syndicale à certaines conditions, non sans quelque inexactitude dans l'interprétation de la loi.

Les attendus suivants en donnent une idée : « ... Si les syndicats professionnels... ont le droit d'ester en justice c'est à la double condition : 1° que les syndicats aient tout d'abord été constitués (art. 3) en vue d'un intérêt général de la profession... ; 2° que les actions exercées par le syndicat aient pour objet elles-mêmes un intérêt général et collectif et non les intérêts particuliers des membres syndiqués » (Langres, 9 décembre 1887, D. 1888, III. 136). Il faut en vérité que le courant associationniste ait été dès le début bien vigoureux pour qu'un Tribunal cède ainsi à ses exigences au point de faire dire à un article de loi (art. 3) quelque chose qui ne s'y trouve ni explicitement ni implicitement : jamais le législateur de 1884 n'a chargé les syndicats de représenter l'intérêt général de la profession.

Il ne faut dès lors pas s'étonner des progrès rapides qu'a faits la théorie de l'action syndicale. Poissonniers,

concessionnaires d'eaux minérales, viticulteurs notamment, s'arment de celle-ci pour poursuivre les contrefaçons et les agissements préjudiciables à leur négoce : eux-mêmes restent inactifs, mais le syndicat agit en leur nom, au nom des intérêts généraux de la profession à laquelle ils appartiennent, et puis, insensiblement, au nom de cette profession elle-même (1). Les juristes individualistes s'insurgèrent vainement contre cette évolution ; les savantes dissertations de Marcel Planjol et de M. Roux constituent encore aujourd'hui une attachante lecture : en essayant de retenir les groupements dans les limites légales ils témoignaient cependant de leur inexacte estimation du mouvement associationniste.

« Il s'agit de savoir, écrivait Marcel Planjol en 1895 (D. 1895, II, 553), qu'elles sont les actions qu'un syndicat sera admis à exercer ; la pratique n'a pas tardé à élargir l'application de l'article 6-1°. Les particuliers qui se syndiquent confondent leurs intérêts professionnels avec les intérêts propres du syndicat ; ils entendent utiliser cette force collective... pour leur profit individuel. » On ne saurait mieux dire. A ceci s'ajouta d'ailleurs très vite une mystique spéciale, sans cesse croissante, et qui voyait dans le syndicat une cellule sociale autonome dans laquelle l'individu était absorbé.

Ces tendances s'accusèrent de plus en plus. Le Tri-

(1) Amiens 13 mars 1895 D. 1895, II, 553 ; Cass. 21 janvier 1892, S. 1892, I, 105 ; Req. 5 janvier 1897, S. 1897, I, 212 ; Bordeaux 4 juin 1897, D. 1898, II, 129 ; Civ. 18 janvier 1905, S. 1909, I, 157 ; Crim. 1^{er} mars 1906, Bulletin Criminel n° 108 ; Cass. 27 juillet 1907, D. 1909, I, 129 ; Chambéry 28 avril 1910, D. 1910, V, 53 ; Ch. Réunis, 5 avril 1913 ; Civ. 28 novembre 1916 et 5 novembre 1918, S. 1920, I, 49.

bunal qui exige que tous les membres du groupe aient été lésés (Amiens, 13 mars 1895) pour que le groupe puisse exercer ce qui désormais était « l'action syndicale » fait exception. « La jurisprudence, ajoutait Planiol (D., 1918, II, 129), se trouve amenée à cette conclusion de considérer comme « syndicale » toute action même « individuelle », qui a pour base les textes légaux réglementant l'exercice d'une profession. On se rapproche ainsi de l'ancienne juridiction professionnelle des corporations. »

Cette résurrection détournée de la corporation ne provoqua aucune opposition sérieuse. Le législateur lui-même consacrait l'évolution qui s'était faite, sinon d'une manière générale, au moins pour des espèces précises. Ainsi confie-t-il l'exercice des actions résultant de la loi du 11 juillet 1906 sur la protection de l'industrie des conserves aux syndicats professionnels (art. 6) : et le rapporteur Roch, au cours des débats, pouvait dire sans paraître audacieux que « cette mission rentrait évidemment dans leurs attributions » (Sirey : Lois annotées, 1907, p. 460, note 10). La loi du 29 juin 1907, la loi du 5 août 1908 contenaient de semblables dispositions.

L'action syndicale, qui n'avait aucun lien avec la loi de 1884, était effectivement consacrée en tant que moyen donné aux organisations professionnelles de défendre les intérêts généraux du métier. Cette action syndicale, ignorée de la loi de 1884 devenait le but essentiel des groupements (Cf. Cass. Req. 8 novembre 1898, D. 1899, I, 347). Les associations de la loi de 1901 en revendiquaient à leur tour le droit d'exercice : la jurisprudence essayait

d'ailleurs, — et on ne comprend guère pourquoi, — de distinguer entre syndicats et associations, mais admettait pourtant l'action collective des associations syndicales (Cass. Crim. 24 avril 1896, D. 1897, I, 471).

Au point où nous en sommes arrivés le groupe se voit autorisé à exercer collectivement l'action qui appartient individuellement à ses membres, et l'on va plus loin déjà : on parle ouvertement du groupe représentant de la profession elle-même. L'individu disparaît. Celui qui a adhéré au groupe d'abord, celui qui en est resté éloigné, ensuite. L'un et l'autre doivent se taire : le groupe parle et agit pour eux.

Il suffisait désormais de peu de chose pour systématiser cette évolution. Un arrêt de la Chambre Criminelle sur lequel on a fort épilogué (20 décembre 1907) avait tenté une réaction en subordonnant l'exercice de « l'action syndicale » à l'existence d'un préjudice direct et d'un droit actuel : en d'autres termes il fallait « que le syndicat lui-même ait subi un préjudice » (Cass. Crim. 10 février 1911), théorie beaucoup plus conforme aux principes sur lesquels repose indiscutablement notre législation associationniste.

Cette réaction fut rapidement arrêtée. La jurisprudence ne suivit pas la Chambre Criminelle et, bien au contraire, poussa jusqu'au bout les conséquences de sa doctrine : c'est ici la deuxième phase que nous avons annoncée, celle où le groupe est indiscutablement reconnu comme représentant officiel de la profession. L'arrêt célèbre des Chambres Réunies du 5 avril 1913, confirmé notamment par deux arrêts des 28 novembre 1916 et 5 novembre 1918, a réalisé cette audace prétorienne.

Les attendus de ces arrêts se passent de commentaires : « ... l'action civile... avait pour objet d'assurer la protection de l'intérêt collectif de la profession envisagée dans son ensemble, et représentée par le syndicat » (5 avril 1913), — et celui-ci, plus frappant encore parce qu'il prétend s'appuyer sur la loi même : « L'action syndicale... créée par la loi du 21 mars 1884... pour la protection de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, vise l'atteinte portée aux intérêts collectifs de ces professions » (28 novembre 1916).

On ne saurait plus abusivement confondre une loi avec l'interprétation extra-juridique qui en a été donnée (1). Il n'en reste pas moins que ces arrêts ont lumineusement posé le syndicat en représentant de la profession. Cette qualité a été consacrée par la loi et ne fait plus aucun doute. « Les syndicats professionnels, a décidé la loi du 12 mars 1920, peuvent devant toutes les juridictions exercer tous les droits à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent. »

Où est le syndicat de la loi de 1884, désormais ? Il n'est plus nulle part et cette loi n'est plus qu'un formulaire vide. Le syndicat contemporain n'est plus une coalition d'individus : il est l'âme de la profession person-

(1) Il ne faut pas perdre de vue en effet que toute l'évolution que nous avons résumée a été dirigée par le syndicalisme, mouvement mi-social, mi-politique, qui est en dehors des cadres de cette étude : la jurisprudence, le législateur ont cédé manifestement à une pression complexe mais certaine, accentuée encore par l'irrésistible développement de l'associationnisme. Cette pression, ce développement sont des faits : les juger est inutile; il eût fallu en tenir compte et leur adapter la loi.

nifiée. Nous aurons à nous expliquer sur le mysticisme anti-individualiste de cette conception arbitraire. Ici les faits seuls nous intéressent, et le fait essentiel c'est que le syndicat, fût-il composé d'une minorité, agira au nom de tous ceux qui appartiennent à la profession à laquelle il se rattache.. L'individu qui n'a pas voulu adhérer n'en sera pas moins représenté par ce groupe, souvent soumis à des conventions conclues par ce dernier. Un exemple suffit à préciser ce point : en application des articles 43 et 173 du livre II du Code du Travail, le préfet ne peut ordonner la fermeture hebdomadaire des établissements d'une profession déterminée qu'après accord à cet égard entre les syndicats patronaux et ouvriers de cette profession (Cass. Crim. 7 décembre 1928, D. H., 1929, R.). Le commerçant ou l'employé isolé en pensera ce qu'il voudra : l'indépendance qu'il a voulu conserver ne l'empêchera pas d'être soumis au syndicat et de s'exposer, s'il entend n'en pas respecter les décisions, aux poursuites de ce dernier (1).

Au syndicat a succédé en fait la corporation : et ce qui, en France, reste en droit le syndicat libre n'est plus

(1) Ces poursuites donnent lieu à la perception d'amendes par le syndicat. C'est ici encore une violation flagrante des principes généraux de l'association. Planiol estimait que cette indemnité, ou cette amende, devait être partagée entre les syndiqués, seuls lésés et véritablement créanciers : cette conception n'est désormais plus fondée, les syndiqués s'étant dilués et la Profession ayant pris la première place. Système difficile à justifier, répétons-le, et qui n'est pas sans avoir d'étonnants résultats : cf la Campagne du « *Matin* » (janvier 1929), malheureusement entreprise sous l'angle politique, contre la répression par les syndicats unitaires des infractions à la législation du travail.

tellement loin du syndicat italien que nous avons antérieurement étudié.

Nous tirerons plus loin la leçon qui se dégage de ce fait.

Il nous faut ici dire un mot de la représentation par l'association des intérêts qu'elle représente, ou, pour employer la terminologie adoptée, de l'exercice de « l'action syndicale » par l'association.

Nous n'avons en effet qu'incidemment abordé cet aspect de la question qui, en réalité, concerne essentiellement les syndicats. La jurisprudence a hésité à étendre « l'action syndicale » aux associations ; quand elle l'a fait c'est avec de notables réserves. On s'explique d'ailleurs difficilement celles-ci : l'évolution qui a été admise en regard de la loi de 1884 a autant (ou aussi peu) de raisons d'être en ce qui concerne la loi de 1901.

Les Chambres Réunies n'en ont pas moins décidé (1) que les associations ne représentent pas de plein droit la profession des individus qui en font partie (Cass. 15 juin 1923, D. 1924, I, 153). M. Louis Rolland s'élève justement contre la rigueur de cette solution. Etant donné le sens désormais reconnu à la législation de 1884, sous quel prétexte refuser de l'étendre à celle de 1901 ? Les textes de loi qui autorisent association et syndicat à ester en justice sont identiquement rédigés, aucun texte n'empêche une profession qui peut se constituer en syndicat de se constituer de préférence en association, enfin

(1) Consacrant ainsi un arrêt de la Chambre Civile du 4 mars 1913. D. 1913. I. 321.

certaines professions doivent obligatoirement s'organiser en associations (les fonctionnaires par exemple qui ne sauraient former légalement des syndicats) : pourquoi dès lors accorder à l'« association » une « moindre valeur corporative » qu'au syndicat ? Pourquoi décider que le droit d'estimer en justice des associations professionnelles sera différent de celui des syndicats professionnels ? On ne saurait voir de logique dans un tel système.

Certains le justifient cependant, mais en soulignant toutes les collusions du syndicalisme avec des préoccupations d'ordre politique : plusieurs auteurs en effet veulent voir dans les syndicats de véritables organismes de droit public chargés de représenter au sein de l'Etat la profession organisée, alors que l'association n'est qu'une formation de droit privé. Que les syndicats soient ou tendent à être des organismes de droit public c'est indiscutable, au surplus y a-t-il là une idée qui, amendée et canalisée, nous paraît riche d'avenir (cf. infra Conclusion) ; mais refuser la même qualité aux associations, c'est avouer trop simplement que l'on entend réserver aux syndicats, réserves énormes de forces massives, sociales et économiques, une place privilégiée, c'est faire de la politique banale et violer la réalité. Intérêt purement privé, l'association ? Pas plus maintenant que le syndicat ; elle a « nécessairement, une fois sur deux, un but d'ordre général ».

Cette distinction entre association et syndicat nous paraît donc illogique. La jurisprudence y semble cependant fidèle et enferme l'action en justice des associations dans les limites qu'ignore celle du syndicat (C. d'Etat,

25 novembre 1925, D. H. 1920 ; Paris, 21 juin 1928, *Gazette des Tribunaux*, p. 402). Pourtant plusieurs arrêts mentionnent dans leurs attendus que l'association « représente la profession » (Seine, 27 juin 1929, *Gazette des Tribunaux*, 13, 14, 15 octobre 1929) et certains lui reconnaissent une action qui lui permet, par exemple, de faire interdire à des tiers l'usage de la dénomination professionnelle de ses membres et qui se confond ainsi avec l'action des syndicats eux-mêmes (Nice, 16 mai 1923 ; Aix, 9 février 1925, D. 1925, II, 141, et la dissertation de M. Appleton).

La jurisprudence ne semble pas encore fixée. Il ne paraît pas douteux cependant qu'elle ne finisse, par la force de la logique, par assimiler l'action des associations à celle des syndicats. En face des unes comme des autres l'individu isolé aura dès lors perdu toute indépendance.

L'INDIVIDU A CÔTÉ DE L'ASSOCIATION. — C'est un autre aspect de la question précédente qu'il nous reste à examiner : nous venons de préciser l'influence indirecte du groupe sur l'individu isolé qui se trouve, quoiqu'il en ait, représenté par ce groupe. Il nous faut maintenant étudier l'influence directe du groupe sur l'individu qui lui est demeuré étranger : le groupe, en effet, en est arrivé à gêner dans leurs activités personnelles les individus qui exercent la même profession que ses membres.

Un exemple va préciser notre pensée :

Un ouvrier non-syndiqué travaille chez un patron quelconque. Le syndicat auquel il aurait pu adhérer, étant donnée sa profession, décide que partout où il travaille-

rait les syndiqués feraient grève : cette décision est portée à la connaissance du patron qui, intimidé, congédie l'ouvrier dissident. Celui-ci, qui pense avoir le droit d'exercer librement son métier, attaque le syndicat. Tribunal et Cour d'appel donnent raison à ce dernier : Bourgoin, 11 janvier 1890, et Grenoble, 28 octobre 1890, D. 1891, II, 241.

Rien ne justifie de telles sentences. La menace d'interdit constitue toujours un délit (art. 414 et 415, C. Pénal) et, si celui-ci n'existe que s'il y a manœuvre frauduleuse, la fraude existait, indiscutablement, dans l'espèce que nous examinons ; elle résidait dans le fait que le syndicat avait agi illicitement, c'est-à-dire en non-conformité avec la loi de 1884. Ceci est d'autant plus frappant que, détail complémentaire, l'ouvrier non-syndiqué avait antérieurement fait partie du syndicat et s'en était retiré, droit que la loi lui reconnaît solennellement (art. 7) ; or, que vaut ce droit si, dès qu'un individu l'exerce, le syndicat peut le mettre dans l'impossibilité de faire son métier ?

C'est pourtant la solution de la jurisprudence. Celle-ci use, au demeurant, de surprenantes rédactions : « Il appartenait au syndicat, proclame l'arrêt de Grenoble, qui sait user des euphémismes, d'influencer la volonté de l'ouvrier dissident » et, plus loin, il reconnaît qu'il y a eu « pression morale », mais rien de plus. Enfin, son grand argument, encore n'est-il point tellement convaincu de son exactitude, est que « la démarche du syndicat paraît avoir été déterminée par des considérations d'intérêt professionnel ». Il est inutile de chercher en

quoi les intérêts professionnels peuvent dépendre de l'embauchage d'un individu : on ne trouverait aucune réponse satisfaisante.

Arrêt déjà vieux, dira-t-on peut-être. Sans doute, mais significatif déjà et qui n'a point été infirmé par la suite. Au contraire, les tribunaux ont continué d'invoquer l'intérêt professionnel pour justifier les « influences » les plus pressantes exercées contre les individus (1).

Certaines décisions sont pourtant plus nuancées, voire même nettement opposées au courant dominant ; ou bien, alors elles reconnaissent la responsabilité civile du syndicat qui use de la mise à l'index ou de menaces de grève (Chambéry, 14 mars 1893, D. 1893, I, 191). D'autres s'insurgent contre certains excès par trop injustes, tels que « le pilori corporatif », sur lequel certaines espèces sont particulièrement révélatrices : en 1885, par exemple, la Chambre Syndicale des Fondeurs en Cuivre met à l'index un patron avec lequel elle a un différend pour une cause qu'« elle s'obstine à ne point faire connaître », et, en même temps, l'ouvrier Bonnissent qui, non-syndiqué, continue de travailler chez ce patron ; en 1895, dix ans plus tard, le journal « La Fonderie », publie encore le nom de Bonnissent dans ses listes noires (Paris, 31 mars 1896, D. 1896, II, 184). Avec ce cas typique, nous sommes assez loin du syndicat défenseur de ses membres, voire même du syndicat mandataire de la Profession entière :

(1) Cf. Cass. 25 janvier 1905, S. 1906. I. 209 et la dissertation dans laquelle M. Wahl soutient nettement le droit des syndicats de représenter légitimement non seulement les intérêts de ses membres mais encore ceux de quiconque exerce le même métier.

le syndicat défend ici on ne sait quelle autorité du groupe qui fleure le mysticisme.

Dans les professions libérales mêmes, où l'absence de patron rend plus difficile la pression du groupement, celui-ci réussit à dominer l'individu qui entend demeurer indépendant. Ce sont, par exemple, les courtiers d'assurances, qui se concertent dans leur syndicat pour refuser toute rémunération à un courtier libre : la Cour de Lyon, en un arrêt particulièrement sévère, a résisté cette fois aux tendances indéniables de la jurisprudence. Elle a précisé qu'un courtier libre « ne dépend en aucune façon des agents généraux (syndiqués), qui n'ont le droit de lui imposer ni règles spéciales, ni discipline, dans l'exercice de sa profession... et que, « par la mise à l'index, dont le courtier libre a été l'objet, celui-ci se trouve en quelque sorte exproprié de son portefeuille de courtier ».

On ne saurait mieux dire. Il ne faut d'ailleurs pas se faire d'illusion. Cet arrêt (Lyon, 19 décembre 1919, D. 1920, II, 146), n'a pas fait et ne fera point jurisprudence ; puisque l'on a admis que le Syndicat représentait la Profession, on admettra qu'il réglemente à son gré celle-ci.

On l'admet déjà au surplus. La Cour de Cassation accepte qu'une association de médecins mette à l'exercice de la profession qu'elle représente, — puisque, décidément, représentation il y a, — des conditions absolument étrangères à la médecine elle-même, et qu'elle refuse notamment d'accepter comme membre un médecin dont le patriotisme lui paraît incertain. Qu'a donc

à faire le patriotisme avec le dévouement aux malades ? Nous ne nions pas l'intérêt des scrupules nationaux, qui ont guidé la haute Cour, mais ils sont d'ordre sentimental et étrangers à la question qui, elle, n'est pas affaire sentimentale.

Il ne s'agit pas simplement, en effet, d'un refus d'admission, en soi peu important. Il y a plus. L'exercice de la médecine en Alsace est organisé de telle sorte, sur la base des Caisses de Secours, qu'il est réglementé par voie d'accords entre Caisses et Syndicats de médecins et que, quiconque n'est pas inscrit à ces derniers, n'a plus qu'à abandonner sa profession. Le médecin est ainsi, pratiquement, obligé d'adhérer au syndicat et, si celui-ci le repousse, sa carrière se trouve du même coup gravement compromise.

Le Tribunal de Colmar avait, dignement, condamné cet état de choses : « L'ordre public et l'humanité, disait-il, s'opposent à ce qu'un groupe de praticiens, en s'assurant le monopole de l'art de guérir dans une ville, puisse priver un autre praticien non associé, non seulement de son droit, mais encore de son devoir de donner ses soins à tout malade qui le désire. » La Cour de Cassation a, cependant, cassé cette décision et approuvé le Syndicat (Civ. 14 mars 1927, D. 1928, I, 9, avec la dissertation de M. Beudant).

Nous n'en sommes donc plus au groupe qui veut plier à ses règles l'individu isolé : nous en sommes au groupe qui dispose à son gré de la carrière de celui-ci, lequel se trouve obligé d'adhérer au syndicat. Et l'on voit maintenant des individus assigner les syndicats en justice aux

fins d'admission forcée, et c'est presque une question de salut pour eux : un banquier coulissier repoussé par la Chambre syndicale de sa profession, Chambre exerçant un monopole de fait indiscuté, et mis dans l'impossibilité d'exercer sa profession, saisit les tribunaux. En un jugement un peu incertain, et involontairement ironique (1), ceux-ci repoussent cette demande (Seine, 7 décembre 1927, D.H., 1928, 76).

Enfin, il nous faut signaler un autre progrès de l'autocratie associationniste. Celle-ci ne se contente plus de lancer l'interdit à quiconque refuse d'entrer dans le groupe correspondant à ses activités, ou de mettre ces mêmes isolés dans l'impossibilité d'exercer normalement leur métier : regardant au-delà des individus qui, associés, eussent été normalement soumis à ses volontés, elle prétend imposer ses décisions, à ceux qui lui sont forcément étrangers. En d'autres termes, le groupe représentatif d'une profession donnée entend faire peser son autorité sur les individus appartenant à une toute autre profession. Cette exigence nouvelle, indirectement évoquée devant les Tribunaux, a été repoussée, indirectement aussi (Tribunal de Commerce de la Seine, 31 mai 1929; *Gazette des Tribunaux*, 12 septembre 1929).

(1) Contestant, contre toute vraisemblance, l'existence du monopole, le jugement déclare que du fait qu'il y a un Syndicat des Banquiers « il ne résulte point que d'autres associations ne puissent créer à la Bourse de Paris un marché distinct pour traiter des opérations analogues ou identiques ». Autrement dit l'individu auquel est refusé l'accès d'un groupe se voit invité à créer lui-même un autre groupe ! A lui tout seul ? Sans doute. Cette décision peut par ailleurs contenir de bonnes analyses juridiques, peu importe : de tels attendus sont graves.

Ainsi, le groupe exerce une souveraineté certaine sur les individualités qui l'ont constitué, représente légalement des individus qui refusent pourtant de le reconnaître, en arrive enfin, pour peu que l'activité de ces mêmes individus se rapproche trop de celle de ses membres, à limiter et à diriger arbitrairement leur action.

Que faut-il penser de ces résultats surprenants ?

Ils démontrent avant tout l'instinctive force de l'associationnisme qui est parvenu à fausser la loi, avec l'appui des autorités officielles, et, en même temps, son vice fondamental, à savoir son mépris de l'individu, ce sur quoi nous insisterons plus tard.

D'ailleurs, peu nous importe ici. Nous avons dit au cours de notre étude ce que nous pensions de l'interprétation des lois de 1884 et 1901 qui a dominé. Les faits sont plus forts que tout. La puissance des groupes, — essentiellement des syndicats, — est un de ces faits sur lesquels il ne nous paraît pas possible de revenir sans mesures artificielles, — un de ces faits avec lesquels il vaut mieux compter pour modifier en conséquence la législation.

Un fait encore et de même nature. C'est la place paradoxale qu'ont prise les groupes vis-à-vis de l'Etat. Il faut compter avec lui encore. Au demeurant, procède-t-il de la même poussée irrésistible : en même temps que le groupe absorbait l'individu, il se haussait de plus en plus près de l'Etat et allait même jusqu'à avouer son intention d'absorber à son tour ce dernier. Ceci complète celà. C'est pourquoi il nous a paru indispensable d'insister sur la mainmise du groupe sur l'individu avant

d'aborder l'examen de l'investissement de l'Etat auquel il a procédé.

C'est cette question qui va faire l'objet des paragraphes suivants.

L'ASSOCIATION COLLABORATRICE DE L'ÉTAT

L'idée dominante qui se dégage de nos précédents développements, celle qui s'imposera à nous lorsque nous verrons le groupe se substituer à l'Etat ou contrôler ses activités, est la suivante : en fait, l'association affirme aujourd'hui une existence généralement étrangère aux principes de la loi dont elle tient la vie. Ce fait, chacun peut en admettre ou en nier la justesse, et nous ne nous faisons pas faute, pour notre part, d'en souligner le cas échéant l'illogisme ou la nocivité ; mais critiquer une réalité du point de vue abstrait est une chose, choisir du point de vue pratique la façon dont on se comportera envers elle en est une autre.

Or, si nous estimons souvent regrettable l'émancipation des groupements par rapport à la loi, nous pensons par contre qu'elle est aujourd'hui un phénomène accompli et qu'il faut compter avec elle, en tirer tous les avantages utiles à la société complexe qu'est la société contemporaine. Car nous pensons que, telle qu'elle est devenue, l'association peut utilement coopérer à l'organisation moderne de l'Etat : nous insisterons plus tard sur ce point.

Nous avons tenu à préciser dès maintenant quelle allait être notre attitude critique à l'égard de la place que s'est

arrogée le groupe, dédaigneux des règles émises par le législateur : nos explications y gagneront en clarté et en concision.

Au demeurant la question que nous allons étudier dans cette section ne nous montrera pas encore l'association rompant manifestement avec la loi : la collaboration du groupe aux activités de l'Etat peut en effet être considérée comme conforme sinon à la lettre du moins à l'esprit de la loi, puisqu'elle continue de laisser le groupement sous l'autorité de cette dernière.

Comment se présente en effet cette collaboration, d'une manière générale ? Elle affecte deux formes.

Ou bien en effet l'Etat se borne à encourager l'action des groupements qui lui paraissent utiles à l'intérêt général en les aidant financièrement au moyen de subventions ; ou bien il les appelle à assumer, concurremment avec lui, certaines tâches et même va jusqu'à se décharger sur eux de quelques-unes de ces dernières. Ceci nous paraît en principe excellent, bien que déjà un peu éloigné des idées directrices des lois de 1884 et 1901 : mais enfin le groupe demeure dans son rôle légal et ne s'élève que si l'Etat fait appel à lui.

Nous passerons assez rapidement sur cet aspect de la question, puisqu'ici le groupe ne se pose pas en rival de l'Etat : nous insisterons seulement sur les particularités notables de ces modes de collaboration.

Celle-ci, par contre, affecte une autre forme, ou plutôt tend à affecter une autre forme, puisqu'il n'y a encore eu à ce point de vue aucune réussite complète : nous voulons parler de la collaboration apportée spontanée-

ment, et d'une façon plus ou moins comminatoire, par le groupe à l'Etat, sans que celui-ci demande rien. A cet égard, le groupement éloigne évidemment les bornes posées par la loi à son activité, et nous nous arrêterons quelque peu sur cet aspect de la question.

Enfin nous dirons un mot de certains groupements qui, à côté de l'Etat et sans rapports directs avec ce dernier, s'attachent plus ou moins heureusement à l'étude de préoccupations que cet Etat ne néglige pas lui-même.

Quatre points particuliers, et diversement importants pour nous, vont donc retenir notre attention.

L'attribution de subventions est en soi une pratique excellente. Encore doit-elle, comme tout ce qui est excellent, observer quelque mesure pour ne pas devenir désagréable.

Maurice Hauriou en a vanté l'utilité. Par elle, pensait-il, l'Etat peut charger tel groupement qu'il dote en conséquence de faire face à des devoirs importants et se dispenser ainsi de créer lui-même les services nécessaires à l'accomplissement de ces devoirs. Peut-être. Ce procédé ne nous semblerait pourtant pas très heureux : l'Etat, détenteur des fonds, demeurerait responsable et le groupe bureaucratisé n'aurait plus grand sens.

En tout cas nous ne voyons guère d'exemple d'un grand service confié à un groupement subventionné, si ce n'est certains travaux publics exécutés par des associations syndicales recevant une subvention ; mais le peu que nous avons dit de ces associations suffit pour que

l'on comprenne qu'elles doivent être mises à part ; et d'ailleurs cet exemple confirme nos craintes : la collectivité publique qui subventionne l'association syndicale ne se trouve point déchargée du souci des travaux entrepris puisque, au contraire, elle est dès lors intimement mêlée aux préoccupations du syndicat dont elle doit nommer un nombre de membres dépendant de l'importance de la subvention (C. d'Etat, 3 avril 1903, D. 1904, III, 95).

En fait le rôle des subventions nous paraît plus modeste.

Elles ne peuvent être qu'un encouragement donné par l'Etat, ou les collectivités publiques mineures, à des organisations dont l'activité paraît profitable sinon au bien général, au moins au bien de certaines catégories sociales : on subventionnera par exemple une association d'enseignement ou une association de bienfaisance, dont l'utilité est assez large pour justifier l'intérêt de l'Etat et, en dernière analyse, du contribuable.

C'est ici le point névralgique de la chose. La subvention c'est après tout l'argent du contribuable : il importe que l'on en use d'une façon qui ne puisse choquer ce dernier. C'est une question fort délicate. Il est bien entendu que la subvention ne vaut que pour un an, et qu'elle doit être accordée « en vue d'un objet déterminé dont on puisse apprécier l'utilité » (circulaires du Ministre de l'Intérieur, 10 octobre 1901 et 4 mars 1907). De telles précautions n'ont pas suffi à prévenir des initiatives malheureuses.

La politique la plus mesquine, et l'intérêt le moins

décent, ont rapidement altéré le sens normal de la subvention. Les corps constitués ont versé les deniers du contribuable à des groupements qui n'avaient que des buts strictement privés. C'est par exemple le Conseil général de la Seine qui, en 1907, subventionne la construction d'une verrerie ouvrière et, en 1910, accorde 500 francs à la Fédération nationale des travailleurs alimentaires en vue d'un Congrès à Alger : les deux fois, l'Administration s'émut et refusa de distraire une partie de l'impôt en faveur d'entreprises privées ou de réunions n'ayant aucun lien avec l'intérêt départemental. La Cour des Comptes (Rapport de 1910) s'était d'ailleurs élevée contre l'illégalité de pareilles subventions, illégalité dès longtemps affirmée par le Conseil d'Etat (1^{er} février 1901, S. 1901, III, 41 ; 29 mars 1901, Recueil, p. 333).

Rien n'y a fait au demeurant.

En écrivant ces lignes nous avons sous les yeux la table des délibérations prises en 1928 par le Conseil municipal de Paris : la rubrique « subventions » est parfaitement significative. On a vite fait de compter les subventions qui sont allées à des groupements présentant une utilité générale ou ayant un lien avec l'intérêt communal.

Les subventions, dont le principe n'est pas mauvais, sont en pratique décevantes. Encore ne disons-nous rien de ce qu'elles deviennent, de l'emploi qui en est fait : nous avons précédemment assez dit combien était insuffisant le contrôle de la vie des groupes par l'administration, pour n'avoir pas à insister sur ce fait que la subvention, prélevée sur le produit de l'impôt, est

employée par quelques particuliers à des fins sans doute correctes mais qui pourraient tout aussi bien ne pas l'être, l'Etat ne leur demandant aucun compte.

On l'a donc vu, il est peut-être un peu excessif de parler de collaboration assurée entre l'Etat et le groupe au moyen des subventions, — disons qu'un lien s'établit ainsi, et cela suffira. Sauf quelques exceptions (C. d'Etat, 24 décembre 1909, 15 mars 1912) que considérait Maurice Hauriou lorsqu'il voyait dans la subvention un moyen « d'établir un pont entre la vie publique et la vie privée », c'est ailleurs qu'il faut chercher une collaboration véritable entre l'Etat et les groupements sociaux, dans le cas où l'Etat a, de sa propre initiative, appelé telles associations ou tels syndicats à partager avec lui certaines tâches, à l'aider dans ses tentatives.

Précisons ce point par quelques exemples avant de porter un jugement sur la situation dans laquelle se trouvent ainsi les groupes :

Il suffit de rappeler, pour mémoire, les associations syndicales que l'Etat continue de charger de travaux très variés et souvent importants, tels que l'aménagement des lotissements (loi du 15 mars 1928 et décret du 13 avril 1928) ; mais, encore une fois, ces associations ont un régime trop distinct pour constituer un enseignement significatif (1).

D'autres espèces sont plus instructives.

(1) Rien n'indique mieux le caractère très particulier des associations syndicales que le fait qu'elles peuvent, à leur tour, fournir une subvention pour l'exécution de travaux entrepris par

C'est ainsi que la loi du 5 avril 1910 (art. 14) sur les retraites ouvrières et paysannes confie la gestion des comptes individuels des bénéficiaires notamment aux caisses de retraites des syndicats professionnels. Dans le même ordre d'idées, la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales fait participer les organisations professionnelles à la gestion de ces dernières : le livre de paye de l'ouvrier peut, par exemple, être tenu par le syndicat qui peut également constituer lui-même les caisses primaires dont la loi a fait les rouages essentiels du nouveau système ; ces avantages ont d'ailleurs paru insuffisants, et les Chambres d'Agriculture en particulier ont demandé qu'ils fussent accentués.

Considérons un autre aspect de l'activité de l'Etat. Celui-ci a fait un effort louable pour assurer aux anciens combattants et aux enfants que la guerre a rendus orphelins certains privilèges encore trop limités. L'Office National des Pupilles de la Nation (loi du 27 juillet 1917) et l'Office National du Combattant (décret du 28 juin 1927) prolongent et intensifient cet effort. Or la loi a convié les associations compétentes à collaborer à leur gestion. Les Associations d'anciens combattants prennent part aux élections des membres du Conseil directeur de l'O. N. C. et en contrôlent la régularité.

l'Etat (C. d'Etat 20 juin 1884 D. 1886. III. 2). L'Association syndicale apparaît bien ici comme une véritable collectivité publique, pouvant participer (participation est ici plus exact que subvention) aux dépenses, qui l'intéressent, exposées par une autre collectivité. L'élément purement « association », c'est-à-dire contractuel, que nous avons précédemment vu persister dans l'association syndicale disparaît à peu près absolument dans cette espèce.

Parmi les quatre-vingt-dix-neuf membres de l'Office National des Pupilles de la Nation, on compte « six délégués des syndicats agricoles élus par le Conseil supérieur d'agriculture, six délégués des syndicats patronaux et ouvriers élus par le Conseil Supérieur du Travail, deux délégués des associations coopératives ouvrières, quatre délégués des sociétés de secours mutuels, douze délégués des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de la guerre » (art. 12, l. 27 juillet 1917). Le décret du 15 novembre 1917 a prévu et organisé une véritable procédure électorale pour la désignation de ces dix-huit derniers membres.

Nous retrouvons ce même appel fait par l'Etat aux organismes privés en matière de travaux d'intérêt général (1) : citons à cet égard la loi du 15 août 1920 qui charge des « Sociétés coopératives de reconstruction » de procéder à la réfection immobilière des régions dévastées. Ici d'ailleurs il y a déjà moins collaboration, que substitution du groupe à l'Etat, celui-ci s'en rapportant à celui-là pour la bonne exécution d'une œuvre qu'il a entreprise ; mais le groupement, qui doit être approuvé par l'Etat, est nettement dominé par ce dernier et on ne peut voir dans ses manifestations un succès de l'associationnisme agressif que nous rencontrerons bientôt.

Collaboration par contre, et bien nette, pour les questions telles que la défense de la propriété artistique :

(1) On sait aussi que pendant la guerre 1914-1918 l'Etat a largement utilisé les syndicats patronaux, les groupant par catégories en vastes consortiums pour faciliter les marchés.

« Nous avons reçu, a écrit M. Marcel Plaisant rendant compte du Congrès tenu à Rome en 1928, des instructions fort précises, fruit des délibérations conduites au Ministère de l'Instruction Publique après l'examen minutieux des cahiers de revendications présentés par les Sociétés d'Auteurs et Compositeurs, Société des Gens de lettres, Associations d'Artistes, Chambres syndicales de la radiophonie, de la cinématographie... » (1).

Enfin, sans y insister, car c'est un sujet bien plus connu, il importe de signaler le rôle des organisations professionnelles dans l'élaboration de la législation du travail. L'Etat est en liaison avec elles, choisit certains de leurs dirigeants pour le représenter au Bureau International du Travail, les fait participer aux élections au Conseil Supérieur du Travail dont elles ont au surplus qualité pour surveiller la régularité (C. d'Etat 21 juin 1912, D. 1916, III, 28).

Dans tous ces cas l'Etat a spontanément demandé aux groupements soit des conseils, soit une participation effective aux travaux de ses fonctionnaires.

Que devons-nous penser d'une telle pratique ?

A vrai dire elle nous paraît sans grande portée. On ne voit pas trop ce qu'y gagnent l'Etat et les associations. Le premier n'est généralement allégé en rien de ses devoirs. Les secondes ont la plupart du temps un rôle assez passif. La complexité accrue des rouages administratifs est le plus évident résultat de ce procédé. Sans doute l'Etat peut-il profiter ainsi des compétences parti-

(1) L'Europe Nouvelle, 16 juin 1928.

culières des groupements ; mais il le pourrait tout aussi bien sans élever ceux-ci jusqu'à lui par la loi elle-même ; ils se chargent en effet, si celle-ci ne fait pas appel à leur concours, de se faire entendre des gouvernants et de leur offrir, non parfois sans quelque esprit agressif, une collaboration qu'on ne sollicite pas d'eux.

C'est cette forme de collaboration que nous allons maintenant examiner.

Forme qui déjà n'est plus strictement régulière : nous voyons ici les groupements s'évader de la loi qui est la leur, et prétendre à une indépendance relative vis-à-vis de l'Etat. Celui-ci ne s'occupe plus d'eux, ne leur demande aucune aide, ne leur confie aucune charge, mais ils proposent d'eux-mêmes cette aide, réclament le poids de cette charge ou donnent des conseils sur la façon de la porter. Tendances encore plus dangereuses mais qui ne correspondent plus aux idées dominantes des lois de 1884 et 1901 et transportent insensiblement le groupe du plan des préoccupations d'ordre particulier qui est le sien au plan des soucis d'administration générale qui est celui de l'Etat.

Ce dernier au demeurant accepte généralement ces manifestations inattendues. C'est d'ailleurs surtout le monde professionnel, — patronal et ouvrier, — qui pratique cette façon de collaborer avec l'Etat malgré ce dernier.

Les syndicats patronaux qui, de 1884 à 1914, s'en sont tenus à leur rôle normal : défense contre la concurrence, maintien de l'équilibre et amélioration des rapports entre

les forces patronales et les forces ouvrières, prennent depuis 1919 notamment une place de plus en plus large dans la politique économique et sociale de l'Etat : « La Confédération Générale de la Production Française, écrit par exemple M. de Lavergne, délégué général de cet organisme, est ainsi appelée à étudier les projets, de plus en plus nombreux, qui sont soumis aux Chambres et qui touchent de près ou de loin à la vie des entreprises. Elle présente aux rapporteurs et aux membres des Commissions des deux Assemblées les observations que lui a suggérées l'examen approfondi des textes soumis au Parlement. » (1).

Ces « observations », — mais lorsqu'elles sont faites par une organisation qui groupe vingt-six puissantes fédérations, ne devraient-elles pas être désignées par un mot moins discret ? — ne sont pas négligées. Elles ne peuvent pas l'être. Les interventions patronales dans l'étude des modifications à apporter aux régimes douaniers, — sur quoi l'Etat se réserve traditionnellement de légiférer (il a tort, pensons-nous, mais là n'est pas la question : nous verrons ailleurs ce qui pourrait être, nous voyons ici ce qui est et comment les groupes se dressent contre cet état de choses), — ces interventions, outre qu'elles émanent d'une puissance électorale considérable, sont évidemment d'une haute compétence : l'Etat les tolère, et même s'y soumet. Sans remonter bien haut,

(1) « L'Europe Nouvelle », numéro spécial consacré aux organisations patronales. On y trouvera également d'intéressants développements sur l'Union des Industriels Métallurgiques et Minières et sur le rôle des groupements patronaux dans l'organisation internationale du travail.

les organisations patronales ont pris une place de choix dans la « Commission permanente des valeurs en douane » ; et, avant même leur complet épanouissement, elles ont sensiblement influencé les réformes douanières de 1860, 1881 et 1892.

Autant l'œuvre des syndicats patronaux relative à l'hygiène de l'enfance ouvrière, à l'amélioration du sort des employés et par là même, indirectement, à l'affermissement de la position patronale, nous paraît conforme au but normal reconnu à ces groupements par les lois de 1884 et 1901 (car en fait le monde patronal s'unit à peu près indifféremment sous le signe de l'une ou de l'autre de ces lois), autant celle que nous venons d'indiquer par quelques cas concrets nous paraît dépasser singulièrement les limites fixées par le législateur à l'activité des syndicats.

Dès que ceux-ci prétendent influencer l'Etat, — surtout lorsque celui-ci ne leur demande rien, — ils débordent le domaine professionnel que leur a reconnu la loi et entrent dans celui de la politique générale. Que celui-ci soit paradoxalement étendu et que l'Etat s'occupe de trop de questions, c'est assez notre avis, mais, répétons-le, la question n'est pas là pour le moment : l'Etat est, ou s'est déclaré, compétent à tel ou tel égard ; tant qu'il n'y aura explicitement rien de changé à cet état de choses, tout acte particulier (d'un individu ou d'un groupe) qui visera à influencer directement les décisions de l'Etat sur ces points déterminés sera anormal et dangereux pour le fonctionnement harmonieux du régime. C'est sous cet angle précis que nous étudions tout le problème.

Au demeurant les organismes ouvriers exercent sur les gouvernants la même pression irrégulière. Ainsi le Congrès de la Fédération du Textile (septembre 1928) « estime qu'une nouvelle démarche est nécessaire auprès des pouvoirs publics pour dénoncer la façon désinvolte avec laquelle le consortium patronal de Roubaix-Tourcoing agit à l'égard des organisations syndicales », et la Fédération des syndicats confédérés du bâtiment réclame, en 1928 également, l'institution de délégués syndicaux chargés de veiller à la solidité des immeubles construits par les entrepreneurs, ce qui, apparemment, est une question de police générale.

Simple vœux, dira-t-on ? Certes, mais non point platoniques : ils sont suivis de l'action pressante des groupements et quand, par exemple, les syndicats confédérés des métayers et résiniers du Sud-Ouest font en novembre 1928 une démarche solennelle auprès des Gouvernants auxquels ils présentent un vaste cahier de revendications, c'est une manifestation positive et qu'un vœu avait précédée.

Il est vrai, cependant, que ces interventions des groupes n'ont pas toutes la même portée. Qu'une association prétende user de sa force pour influencer sur le sens de la législation, comme c'est le cas des organismes patronaux en matière douanière, et nous sommes devant une forme de collaboration qui, non seulement est imposée à l'Etat, mais est un acheminement évident vers la substitution du groupement à ce dernier : l'association agit déjà ici tout à fait en dehors du cadre légal. Qu'un syndicat au contraire prétende exercer une pression sur le gouvernement pour que celui-ci patronne ses revendications

professionnelles (par exemple l'extension, aux gemmeurs, de la loi sur les accidents du travail), peut-être peut-on trouver inattendus les moyens employés, qui établissent une évidente collusion entre le syndicat et la politique dans son sens le plus vulgaire ; au moins doit-on reconnaître que le but visé est conforme à l' « intérêt professionnel » tel que l'entendait le législateur de 1884.

En somme les cas que nous avons groupés ici, en y voyant des exemples de collaboration entre le groupe et l'Etat, et nous entendons toujours par là collaboration offerte sans que l'Etat l'ait réclamée, n'ont pas une importance uniforme. Mais tous accusent, une fois de plus, l'extension (1) du mouvement associationniste en mettant en lumière le fait que l'Etat se trouve, par la force des choses, contraint aujourd'hui de compter avec les groupements, d'écouter leurs doléances et leurs « observations ». Nous venons de toucher ce fait du doigt ; il nous paraîtra maintenant moins étrange de voir le groupe prendre effectivement la place de l'Etat, et ses

(1) Cette extension apparaît encore dans l'attrait croissant qu'exerce la forme associationniste sur les collectivités publiques elles-mêmes. C'est ici encore une sorte de collaboration : non plus collaboration de l'Etat, du Département, de la Commune avec tel ou tel groupe, — mais collaboration de l'Etat, du Département, de la Commune avec le groupe considéré comme façon d'être d'une activité. Les syndicats de communes sont nombreux mais légaux. A l'opposé on a pu voir la Ville de Paris prétendre en 1926 entrer dans un syndicat d'industriels : l'illégalité était manifeste. Par contre, le décret du 5 novembre 1928 a permis aux villes régies par la loi de 1884 d'adhérer aux coopératives formées pour améliorer les aménagements urbains. Enfin l'Etat affectionne actuellement l'union avec des particuliers en vue de procéder aux vastes travaux qu'exige le nouvel équipement économique du pays. Les « Sociétés d'économie mixte » ainsi formées sont d'une nature assez paradoxale, — la situation qu'y occupe l'Etat l'est encore plus (Cf. Croizat, Dalloz hebdomaire 1929, Chronique p. 49).

« observations » revêtir sensiblement l'apparence des interpellations parlementaires ou de la surveillance de quelque Police supérieure : du jour que l'Etat laissait associations et syndicats accéder jusqu'à lui, il devait s'attendre à les voir rapidement prendre sa place, le contrôler et le combattre. Ainsi avons-nous vu l'individu, par qui le groupe était né, absorbé par sa création.

Nous devons cependant, avant d'abandonner les questions que nous avons traitées dans ce paragraphe, donner quelques indications sur un ordre de collaboration particulier et que l'on pourrait qualifier de collaboration tacite, de part et d'autre, ou mieux encore, de collaboration parallèle ; c'est-à-dire que, dans un domaine assez vaste pour que deux activités puissent s'y développer parallèlement, le groupement coexiste avec l'Etat et travaille aux mêmes fins que lui. L'Etat ne fait pas appel au groupement ; le groupement fait ou ne fait pas appel à l'Etat ; tous deux en tout cas s'estiment et se complètent.

C'est en matière de bienfaisance et d'enseignement que cette coexistence, avec des buts identiques, du groupe et de l'Etat, est la plus significative.

L'Assistance publique, gênée par d'inévitables limites budgétaires, malaisément susceptible de pratiquer cette charité morale qui bien souvent est la plus utile, trouve dans la bienfaisance particulière s'exerçant par l'intermédiaire d'une association, une aide précieuse. Ces associations à but charitable sont soumises à la loi de 1901 ; elles sont innombrables, souvent admirablement et luci-

dement actives, presque toujours en butte à de sérieuses difficultés matérielles.

Qu'on y songe en effet : la charité suppose des fonds importants. Or l'association ne dispose régulièrement que des cotisations de ses membres : elles sont inévitablement insuffisantes. Les dons viendraient sans doute au groupement, mais la loi lui interdit de les recevoir, à moins d'avoir obtenu la reconnaissance d'utilité publique. En fait toutes les associations de bienfaisance reçoivent des souscriptions et font appel à la générosité du public ; les moyens dont elles usent (ventes de charité par exemple) n'atténuent pas l'illégalité de ces pratiques. Le résultat, c'est que ces groupements qui exercent une activité louable et parfaitement conforme à la loi, violent celle-ci dès qu'ils entendent se donner les armes nécessaires à l'action qu'elle leur permet : nouvelle lacune de notre législation, et non sans intérêt.

D'ailleurs ces sortes de groupements ont fait apparaître un danger particulier : appelés en réalité à manier des fonds importants fournis parfois par la nation entière, il est apparu nécessaire de savoir exactement quel usage était fait de ces sommes. Des abus étaient possibles : « L'expérience a démontré, écrivait le rapporteur de la loi du 30 mai 1916, que certains groupements n'ont pas hésité à poursuivre un intérêt matériel personnel. » Le législateur a soumis en conséquence les associations faisant appel à la générosité publique à un régime plus soupçonneux et malheureusement limité aux œuvres de la guerre 1914-1918. Il serait désirable de l'étendre à toutes les associations de bienfaisance qui,

éminemment utiles, ne doivent pas avoir la possibilité de compromettre leur œuvre en des agissements indelicats.

Sous ces réserves, les groupements de bienfaisance ont à côté de l'Etat un rôle remarquable. Un lien plus fort s'établit parfois et l'Etat appelle explicitement le groupe à collaborer avec lui, selon le mode que nous avons exposé au début de ces explications, et qui nous a semblé très heureux : la loi du 24 juillet 1899, en décidant que les enfants abandonnés pourraient être confiés aux associations de bienfaisance, a réalisé cette collaboration sur un point important.

En matière d'enseignement les groupements assument aussi à côté de l'Etat une activité des plus utiles : les Facultés libres, l'Ecole libre des Sciences politiques, l'Ecole des Hautes Etudes, entre autres, poursuivent une œuvre dont la valeur scientifique ne peut être mise en doute. Dans un autre ordre d'idées, les comités d'Habitations à Bon Marché inscrivent à l'actif de l'associationnisme un travail efficace et probe.

Mais, on le voit, il n'y a ici aucun heurt entre le groupe et l'Etat. Même pas contact, le plus souvent, et quand celui-ci se produit, c'est à l'initiative de l'Etat. De toute façon, nous ne trouvons pas là cette rencontre hostile du groupe et de l'Etat qui fait l'objet de notre étude : on peut considérer qu'il y a ici fonctionnement normal de la législation associationniste, comme il y a fonctionnement normal de cette législation lorsque l'Etat, en toute indépendance, consulte un groupe ou

l'appelle à participer à une tâche, — ou lorsqu'il lui attribue avec discernement une subvention.

Ce que nous devons donc retenir de ces développements, c'est que parfois le groupement essaie d'imposer sa collaboration à l'Etat et y parvient : c'est là, cette fois, cette rencontre hostile dont nous venons de parler, qui est nettement contraire à la lettre comme à l'esprit de la loi, et que nous allons maintenant étudier dans ses plus significatives manifestations.

L'ASSOCIATION SUBSTITUÉE A L'ÉTAT

Les pages qui précèdent nous ont permis de montrer l'association œuvrant parallèlement à l'Etat, soit que ce dernier l'y ait conviée, soit qu'elle ait pris sur elle-même d'assurer cette collaboration. On ne peut nier qu'il y ait là, fût-elle même profitable, — et elle l'est, à certains égards, — une situation sensiblement anormale si on la compare aux principes législatifs qui commandent les groupements.

Cette élévation du groupe, qui désormais aborde les grandes activités publiques, peut être le résultat d'un mouvement irrésistible et nous le croyons sans peine : nous avons assez dit ce que nous pensions de la force évidente de l'associationnisme. Mais de là à prétendre que cette élévation est conforme à la loi il y a un monde. Bien au contraire, elle est très souvent la négation même des principes de cette loi, de son esprit et de sa lettre. Pourquoi vouloir faire dire aux textes des choses qu'ils ne disent manifestement pas ? N'est-il pas plus simple, et aussi plus sain, juridiquement et politiquement, de

voter une nouvelle loi, plutôt que d'appliquer à faux des dispositions périmées et vivre ainsi dans l'équivoque législative (1) ?

L'équivoque n'a de grandeur nulle part. La clarté seule doit régner dans la république, dans ses lois plus qu'ailleurs : or, dans la matière qui nous occupe, il n'y a plus qu'imprécisions et contre-sens.

La collaboration des groupements sociaux avec l'Etat en est déjà un indice. Nous allons en avoir la preuve de plus en plus certaine à mesure que nous pénétrerons mieux cette question. La collaboration, en effet, ce n'est point grave : l'Etat garde la maîtrise de son action.

Mais que dire lorsque le groupe se substitue à l'Etat, agit à ses lieu et place, et lorsque le particulier qui, dans tel cas déterminé, avait accoutumé d'avoir affaire à l'Etat, rencontre désormais un groupe, plus ou moins connu, plus ou moins important ?

Or, les exemples sont ici nombreux. Comme toujours ils sont inégalement significatifs, inégalement inquiétants : certains sont plus formels que réels, d'autres au contraire soulignent d'une lumière nouvelle cette menace corporative que nous avons vue brimant l'individu, d'autres enfin, où apparaît le consentement de l'Etat,

(1) L'opinion politique estime malheureusement trop cette pratique : on préfère ruser avec la loi, l'interpréter monstrueusement ou la considérer avec cynisme comme lettre morte, plutôt que d'en demander avec franchise la revision. L'intervention associationniste sur le terrain politique est un de ces sujets où l'on veut remplacer la précision loyale par des subtilités byzantines. Cf. Henri Leyret, « De Waldeck-Rousseau à la C. G. T. », où l'auteur tient absolument à prouver que la loi de 1884 autorise les syndicats à « faire de la politique pure ».

accusent intensément l'altération qui affecte aujourd'hui nos règles politiques.

Nous insisterons sur ces différents points en proportion de leur importance, et nous étudierons successivement la substitution du groupe à l'Etat défenseur de l'individu, à l'Etat gérant des grands services publics et, plus précisément, du service public de justice. Cette substitution, nous l'avons à l'instant indiqué, l'Etat, qui la plupart du temps l'a subie, l'a parfois voulue : ceci demandera quelques explications particulières.

Si nous avons parlé de la substitution du groupe à l'Etat défenseur de l'individu, c'est pour introduire ici de brèves indications sur une catégorie de groupements assez curieuse et qui, depuis un certain temps, prend une importance notable : nous voulons parler des sociétés civiles d'obligataires.

La protection de l'épargne est en principe du domaine de l'Etat. Or c'est ce but même que s'assigne la société civile d'obligataires. Sans doute n'exclut-elle pas la compétence de l'Etat, mais en fait celui-ci n'interviendra que dans des cas par trop scandaleux : le reste du temps, la société civile d'obligataires assure à elle seule la surveillance des opérations alimentées par ses membres et le renflouement des situations trop délicates.

Ces sociétés sont bien des associations de la loi de 1901 : elles ne peuvent en effet être soumises au régime de l'article 1832 C. C. car, si leurs membres font bien un apport, elles ne font pas de bénéfice au sens consacré par la Cour de cassation (Chambres réunies, 11 mars,

D. 1914, I, 257). Aussi bien le législateur a-t-il songé à reconnaître officiellement la place qu'elles ont prise et deux propositions de loi, de MM. Lafarge et Coignet, ont été déposées en vue de rendre ces groupements obligatoires.

L'Etat se dessaisirait ainsi officiellement d'un rôle qu'il n'aurait peut-être jamais dû assumer, mais qui est pourtant le sien. Dessaisissement relatif, sans doute, mais dessaisissement tout de même, financiers et établissements de crédit trouvant désormais devant eux l'association de leurs prêteurs avant de rencontrer la surveillance de l'autorité publique (1).

La part prise par les associations et les syndicats, aux lieu et place de l'Etat, dans la gestion des grands services publics est beaucoup plus symptomatique du rôle aussi vaste qu'inattendu que remplissent et tendent à remplir ces groupements.

Ici encore des exemples concrets suffisent à démontrer ce point (au surplus, dans cet ordre d'idées, il ne peut être question de développements théoriques ; seuls les faits comptent, tels qu'ils sont, c'est-à-dire encore hésitants, contradictoires parfois : il importe uniquement de choisir les plus éloquents, c'est ailleurs que nous cher-

(1) Ces sociétés, au demeurant, relèvent essentiellement du droit commercial et la jurisprudence à laquelle elles ont donné lieu est généralement trop spéciale pour nous retenir ici. Notons cependant que les tribunaux tendent à limiter le pouvoir de décision de leurs assemblées générales plus étroitement qu'ils ne le font pour les autres groupes : Besançon 11 décembre 1926, D. H. 1927. 106 ; Seine 19 décembre 1927 D. H. 1928. 164. Cf. également sur toute cette question : A. L. Bacherich, « Des groupements d'obligataires » (thèse Lille 1929) et l'activité, d'ailleurs efficace, des associations de porteurs de valeurs mobilières.

cherons la synthèse abstraite de ces remarques pratiques).

Une des formes les plus curieuses de ce genre de substitution est celle des Unions civiques constituées au lendemain des grèves de l'après-guerre. Leur but est de fournir immédiatement à l'Etat, rendu incapable, par la défection de ses agents ou pour toute autre cause, d'assurer le fonctionnement de la vie nationale, la main-d'œuvre nécessaire. En fait ces Unions ont réalisé, au moins partiellement, leur programme et, dans certaines circonstances, ont substitué au personnel défaillant de l'Etat un personnel bénévole et indépendant.

Sans doute l'Etat reste ici le maître et c'est pour sauver ses prérogatives traditionnelles que les Unions civiques se sont constituées. Il n'en reste pas moins que c'est un signe des temps de voir des groupements privés organisés en vue de parer aux pannes des services de l'Etat et celui-ci contraint d'accepter leur aide, quelque limitée qu'en soit aussitôt son autorité. L'Union civique dont les membres remplacent aux postes les plus divers les fonctionnaires de l'Etat, prend de ce fait à côté de ce dernier une importance anormale et qui deviendrait vite dangereuse si la multiplication des grèves dans les services publics justifiait plus souvent l'intervention de ces Unions dans leur fonctionnement.

L'Etat d'ailleurs s'est laissé dépouiller, ou s'est dépouillé lui-même, au profit des groupements, d'attributions qui lui sont essentiellement propres. Ainsi en a-t-il été de la fonction législative : l'Etat en a spontanément, dans certains cas, transféré l'exercice aux syndicats. Moins

spontanément qu'il n'y paraît peut-être, au demeurant : il a plus ou moins cédé à la pression patiente du syndicalisme.

Un exemple a retenu à juste titre l'attention des publicistes. En limitant à huit heures par jour la journée de travail des ouvriers et employés, la loi du 23 avril 1919 prenait une initiative économique particulièrement grave ; en confiant aux groupements, — syndicats patronaux et ouvriers, — représentant les intéressés le soin de régler les modalités de l'application, elle inaugurerait une pratique encore plus lourde de conséquences : elle appelait ainsi les groupes sociaux non seulement à intervenir officiellement dans la vie économique du pays, ce qui déjà n'est pas dépourvu d'intérêt, mais encore à prendre, à la place de l'Etat et du Parlement, des mesures d'ordre général, des lois au sens matériel.

Pratique inconstitutionnelle et maladroite, proclame M. E. Villey, qui s'élève contre cette nouvelle souveraineté reconnue aux syndicats. Pratique maladroite ? Nous ne sommes point absolument de cet avis et nous donnerons plus tard nos raisons (Cf. Conclusion). Pratique inconstitutionnelle ? Certes, cette expression paraît quelque peu excessive : il nous semble cependant certain que reporter une telle responsabilité sur les syndicats n'est point sainement conforme à la Constitution et aux droits, — aux devoirs aussi, — attribués par celle-ci au Parlement ; cette pratique pourrait être aussi considérée comme quelques peu illégale, en ce qu'elle ne respecte que de loin, — nous ne le répéterons jamais assez — la charte organique des syndicats.

En tout cas, la substitution du groupe à l'Etat législateur est déjà ici très poussée. Le fait qu'elle a été reconnue par la loi accentue encore la portée de cet exemple (1).

Mais cette substitution se fait aussi en dehors de toute consécration législative. On sait que l'Etat, l'Administration en général, a naturellement le devoir de contrôler l'exécution des marchés de fournitures passés en vue d'assurer un service public quelconque, service d'intérêt général dont l'Etat, le Département ou la Commune, — peu importe, — doivent normalement assurer le bon fonctionnement aux citoyens. Or on voit maintenant un Conseil municipal, par exemple, introduire dans un cahier des charges une clause soumettant l'adjudicataire au contrôle permanent d'un syndicat ouvrier (Conseil d'Etat, 15 mai 1914, D. 1919, III, 16) : un groupement particulier remplace la collectivité publique.

Le Conseil d'Etat, il est vrai, a affirmé l'illégalité de cette clause : elle n'en reste pas moins la preuve d'une tendance déjà assez accusée.

C'est d'ailleurs en ce qui concerne la gestion par l'Etat des services de justice que les empiètements des associations et des syndicats sont les plus frappants. Ces derniers sont parvenus à s'ériger en véritables ministères publics assurant et poursuivant à la place de l'Etat l'exécution de la loi. Ils sont allés, ils vont plus loin : ils

(1) D'autres lois ont expressément confié aux groupements sinon une autorité législative, au moins une autorité administrative. Cf. Louis Rolland, *Revue du Droit Public* 1912, page 500, et 1913, page 145.

tendent maintenant à s'attribuer un véritable pouvoir juridictionnel, et ce n'est pas la moins significative de leurs ambitions.

Ministère public, le groupe réclame le respect de la loi soit en faveur d'intérêts particuliers, soit même d'intérêts généraux, et l'on arrive à ce paradoxe d'une association très spéciale et forcément minoritaire qui prétend défendre l'intérêt de tous.

Nous allons insister sur ces deux points.

Ce sont essentiellement les syndicats qui jouent ce rôle de ministère public. L'Etat les y convie souvent. La loi du 10 juillet 1915 confie aux syndicats professionnels le soin de veiller à l'observation des mesures prises pour la détermination du salaire des ouvrières du vêtement travaillant à domicile (art. 33 k, Code du Travail, Livre J). Ils ont largement usé de cette prérogative et n'est-ce pas un peu comme procureur de l'Etat que le délégué du syndicat se lève devant le Tribunal saisi de l'affaire (Cass. Civ., 28 juillet 1919, D. 1920, V, 17) ?

Le groupe n'en agit pas moins identiquement lorsque l'Etat ne lui a reconnu aucune mission de cet ordre, et une fédération de syndicats d'employés de commerce peut, par exemple, poursuivre l'annulation d'un arrêté sur le repos hebdomadaire qu'elle juge contraire à la loi ayant institué ce dernier (C. d'Etat, 19 décembre 1924, D. H. 1924, p. 63). Qu'une telle action ait une utilité aux yeux de la profession représentée par le groupement, c'est certain ; qu'il appartienne légalement au syndicat de l'exercer, c'est une autre question. Encore ici s'agit-il d'un arrêté préfectoral pris en exécution d'une loi et

nous nous sommes assez étendus sur la représentation de l'individu par le groupe dont il est membre pour qu'on s'aperçoive aussitôt qu'ici ce dernier agit comme représentant de ses adhérents.

Il en va tout autrement lorsque le groupe, ne se bornant plus à attaquer un arrêté en Conseil d'Etat, s'en prend directement aux personnes dont les agissements ne lui paraissent pas conformes aux règles édictées par la loi. Celle du 23 avril 1919 entre autres a limité à huit heures la journée de travail des ouvriers et employés ; qu'un employeur fasse travailler ces derniers plus de huit heures et le syndicat le poursuit devant les tribunaux (Lyon, 23 novembre 1925, D. 1928, II, 149, avec une dissertation de M. Paul Pic). Le groupement se trouve ainsi chargé de « veiller par lui-même à l'application des lois qui régissent sa profession », selon l'expression de M. Toubéau (*Revue politique et parlementaire*, octobre 1920, p. 114). Doctrine et jurisprudence sont généralement d'accord pour trouver ce rôle conforme à la loi de 1884 telle que l'a modifiée celle de 1920 ; elles y voient une manifestation du droit, reconnu aux syndicats, « d'exercer... tous les droits réservés à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent ». Il y a pourtant une différence, nous semble-t-il, entre le fait de défendre « l'intérêt collectif de la profession » et le fait de défendre l'intégrité de la loi elle-même : or, — et c'est sous cet angle que nous considérons cette question, — l'action syndicale, dans ces cas-là, se dépouille de plus en plus de son caractère pro-

fessionnel pour revêtir l'aspect abstrait, mécanique et désintéressé de l'action publique elle-même.

Nulle part cette particularité n'apparaît mieux que dans l'activité déployée par les syndicats pour faire respecter le repos hebdomadaire : ils signalent, poursuivent et font sanctionner, — en attendant de les sanctionner eux-mêmes, — toutes les contraventions relevées. Nous avons dit plus haut un mot du zèle manifesté à cet égard par les syndicats unitaires de la région parisienne (Cf. p. 128) ; nous n'avons pas à rechercher quels peuvent être les mobiles lointains de ce zèle, mais son existence est des plus symptomatiques et donne aux audiences du Tribunal de Simple Police appelé à statuer sur ces contraventions un aspect singulier : en fait, le véritable ministère public, c'est le syndicat.

Au reste, les groupes prétendent volontiers aussi assurer le respect de la loi en faveur, non plus seulement d'intérêts collectifs spéciaux, mais bien de l'intérêt général lui-même. Cette question présente un vif intérêt du fait, d'une part, que ce sont les associations et non plus les syndicats qui émettent une telle prétention, d'autre part que la jurisprudence s'affirme nettement hostile à cette tendance, montrant ici la même sévérité envers les associations qu'en matière de représentation des individus (Cf. Supra, p. 129 et suivantes).

Les espèces relatives à cette question ne sont pas nombreuses mais sont parfaitement claires. Celle-ci, — la plus connue, — est la plus significative : en 1912, le Comité Bordelais de Vigilance pour la protection morale de la jeunesse, estimant que les exhibitions d'un « musée »

forain tombaient sous le coup de la loi du 2 août 1882, cita le tenancier de cet établissement devant le Tribunal Correctionnel.

Il est certain que le Comité, — association déclarée conformément à la loi de 1901, — n'avait subi aucun préjudice : il se plaignait en somme, pour reprendre l'analyse de M. Hugueney (dissertation sous Cass. Crim., 18 octobre 1913, Sirey 1920, I, 321), « d'un préjudice social, d'un préjudice commun, ou, plus exactement peut-être, réputé commun à tous ceux qui font partie du corps social ». Situation, on le constate, plus audacieuse mais pourtant analogue à celle des syndicats réclamant le respect de la loi : ici comme là, absence de dommage direct, mais ici on défend le corps social dans son unité supposée alors que là on n'avait en vue que l'intérêt d'un corps spécial, telle ou telle profession.

Ici, par suite, le groupement va plus loin et se pose en défenseur de la société, — qui peut-être ne lui demande rien, d'ailleurs. La jurisprudence va-t-elle aller jusqu'au bout du système qu'elle a inauguré, et que la loi a plus ou moins adopté : va-t-elle reconnaître le droit d'action du Comité de Vigilance et, à la demande de cet organisme privé qui n'a subi aucun préjudice, rappeler un particulier au respect de la loi du 2 août 1882, comme elle rappelle, à la demande de syndicats représentant une minorité qui ne justifie d'aucune lésion personnelle, des employeurs, voire même des salariés, au respect de la législation sur le travail ?

La jurisprudence n'est pas allée aussi loin, et elle a débouté le Comité de Vigilance, comme elle devait débou-

ter plus tard l'Union Fédérale des Anciens Combattants réclamant des sanctions contre les médecins ayant abusé du système des « Carnets médicaux » (Cass. 1^{er} mai 1925, D. 1925, I, 209). Dans l'espèce qui nous occupe, la Cour de Bordeaux, statuant après le Tribunal Correctionnel, reconnaissait bien que le Comité de Vigilance « avait, comme un syndicat professionnel, le droit d'ester en justice », mais elle se refusait à étendre cette assimilation à l'exercice même de ce droit et elle n'admettait pas que le Comité puisse « substituer son action à celle du Ministère public, seul chargé de poursuivre la répression des faits délictueux où l'ordre public est intéressé ».

La Cour de Cassation a confirmé cette façon de voir (18 octobre 1913, S. 1920, I, 321, où l'on trouvera également les décisions rendues par le Tribunal Correctionnel et la Cour de Bordeaux).

Avouons-nous que cette solution nous paraît discutable, voire illogique ?

La loi de 1901 a reconnu aux associations, de la manière la plus générale, ce droit d'ester en justice. Il n'y a aucune raison, ce droit étant, en ce qui concerne les syndicats, interprété avec une extrême libéralité, pour qu'il soit interprété plus étroitement à l'égard des associations. Puisque l'on justifie la latitude laissée aux syndicats de poursuivre les infractions aux lois régissant leur profession par leur aptitude à défendre les intérêts de cette dernière, pourquoi ne pas faire bénéficier de la même liberté les associations qui se sont données un but d'intérêt général ?

L'attitude de la jurisprudence se comprend mal et s'oppose à toute logique.

Nous tenions à faire cette remarque, comme nous en avons fait une de cet ordre en ce qui concerne la représentation des individus par l'association : elle nous a permis de souligner à nouveau une étonnante contradiction de la jurisprudence, contradiction qui s'explique certainement par l'inégale puissance et l'inégale combativité déployées par les syndicats et les associations, ceux-là revendiquent très haut un droit syndical toujours plus exigeant, alors que les associations observent une réserve beaucoup plus marquée.

En tout cas, si la substitution de l'association à l'Etat, en tant que ministère public, n'est pas admise (1) comme l'est celle du syndicat, il apparaît clairement que cette substitution est une ambition avouée des associations et que le groupe, en général, qu'il soit ou non approuvé à cet égard par l'autorité, prétend défendre l'intérêt public lui-même et remplacer dans cette tâche celui qui l'assume officiellement, l'Etat.

Le groupe a, d'ailleurs, un but plus lointain et par là

(1) Le législateur s'est préoccupé de rétablir entre syndicats et associations l'égalité rompue par la jurisprudence, et d'étendre à celles-ci le droit reconnu à ceux-là de poursuivre la répression de certains délits. M. Godart a déposé une proposition de loi dans ce sens (« Journal officiel », 1922, Documents parlementaires, n° 4156). Cette solution nous paraîtrait éminemment heureuse, à condition que le texte voté fût explicite et appelât les choses par leur nom : si l'on entend confier aux syndicats et associations l'exercice de l'action publique, il faut le dire expressément, au lieu d'étendre abusivement le sens de la loi de 1884 (abus auquel s'ajoute celui que représente le fait de ne pas étendre de la même façon le sens de celle de 1901).

même moins manifeste sans doute mais non pas moins grave, bien au contraire. Le groupe, en effet, tend à exercer une véritable fonction juridictionnelle à l'égard des individus qui lui sont affiliés et vivent dans le champ de ses préoccupations normales : à travers certaines manifestations des groupements, à travers certaines décisions de justice apparaît ainsi une autorité syndicale naissante.

C'est en effet le syndicat qui est le plus avancé à ce sujet.

Il a rapidement revendiqué ce pouvoir de juridiction anormal. Peu après la loi de 1884, on le vit chercher à imposer sa volonté pour trancher un conflit entre ouvriers comptant parmi ses adhérents, à s'ériger « en tribunal arbitraire et sans appel » comme le notait Marcel Planiol (dissertation sous Lyon, 2 mars 1894, D. 1894, II, 305). La jurisprudence a repoussé, très justement, cette prétention : il est en effet assez évident que la loi n'a jamais pensé à faire des syndicats les juges des différends survenus à l'occasion du travail. Au surplus, la loi du 27 mars 1907, en réorganisant les Conseils de Prud'hommes chargés de régler les conflits survenus, soit entre patrons et ouvriers, soit entre ouvriers seulement, a confirmé cette évidence.

Les syndicats n'en ont pas moins persévéré sourdement dans la voie qu'ils avaient choisie.

Nous avons déjà vu (Cf. supra, l'Association et l'individu) qu'à l'égard de ses membres le syndicat est devenu un véritable juge qui prononce exclusions et pénalités. La jurisprudence, que nous venons de voir très

ferme dans les premières années qui suivirent 1884, a rapidement cédé à la poussée syndicale et a reconnu aux groupements professionnels un pouvoir « spontané » de décision envers leurs membres (Seine 16 février 1926, S. 1926, II, 113, avec une dissertation de M. Mestre) : « Toute organisation sociale légitime, estime précisément M. Mestre, possède spontanément un droit de police, un droit disciplinaire sur ses membres, droit que l'autorité publique ne crée pas, mais qu'elle doit reconnaître et sanctionner sous peine de contrarier la vie normale du groupement considéré ».

Sans doute, en de pareils cas, le Tribunal civil peut-il être appelé à statuer sur la légitimité des décisions prises par le syndicat : celui-ci n'en demeure pas moins pratiquement juge, — juge en premier ressort, c'est vrai, — mais juge.

Ce rôle nouveau, exorbitant du droit associationniste, est déjà redoutable en soi. Il l'est plus encore quand on le rapproche des tendances indéniables des groupements à intervenir auprès des individus qui ne lui sont pas affiliés, à les représenter malgré eux, à réglementer malgré eux encore leur activité professionnelle. On admet désormais que le syndicat possède un pouvoir spontané de juridiction à l'égard de ses membres : ne sera-t-on pas contraint demain de lui reconnaître ce même droit à l'égard des professionnels isolés !

Il faut assurément s'y attendre.

Aucune des deux lois de 1884 et 1901 n'avait pensé à faire du groupement qu'elle organisait un organe chargé de remplacer l'Etat, de gérer les grands services

généraux, d'exercer les fonctions du ministère public et de rendre la justice. C'est pourtant ce qui est arrivé, avec l'adhésion volontaire ou forcée de l'Etat, avec l'appui persistant des tribunaux.

La vitalité croissante des groupes n'a point pourtant borné là ses exigences.

C'est cette dernière partie des manifestations effectives de l'associationnisme qu'il nous reste maintenant à examiner : c'est, pensons-nous, la plus instructive.

L'ASSOCIATION CONTROLANT ET COMBATTANT L'ÉTAT

(Fonctionnaires et groupements illégaux)

Les développements qui précèdent, — mise à part la question des rapports de l'individu et du groupe, — nous ont montré ce dernier débordant progressivement le cadre légal de son activité, mais obtenant, de plus ou moins bonne grâce il est vrai, l'approbation de l'Etat à cet égard. Nous avons vu, en effet, que si, bien souvent, syndicats et associations collaborent avec l'Etat, de leur propre autorité, se substituent à lui sans qu'il en ait ainsi décidé, bien souvent aussi ce dernier les a de lui-même appelés à travailler de concert avec lui, ou les a installés officiellement dans le rôle qu'il remplissait jus qu'alors.

Il semble s'établir ainsi entre l'Etat et les groupements un *modus vivendi* ambigu, dans lequel ni l'une ni l'autre des parties en cause n'est indépendante, mais où cependant les contacts sont adoucis. Il n'en va pas toujours de

même et, dans ses manifestations les plus récentes, l'associationnisme va beaucoup plus loin et se heurte délibérément à l'Etat.

Il ne s'agit plus ici pour le groupe ni d'apporter son concours aux gouvernements, ni de les remplacer dans telle ou telle de leurs activités : il s'agit, soit de s'ériger au-dessus d'eux en organe de contrôle, soit même, — tendance extrême du mouvement, — de leur imposer une doctrine constitutionnelle nouvelle, fondée sur les groupements. L'associationnisme prend, vis-à-vis de l'Etat, ou bien une position de surveillance agressive, ou bien une position de combat réfléchie. L'une comme l'autre sont au premier chef anormales, et chargées d'imprévisibles conséquences ; toutes deux rendent indispensable une revision complète des fondements juridiques du gouvernement, puisque celui-ci hier encore chef indiscuté des destinées nationales, se trouve désormais en face de formations qui contrôlent ses activités et prétendent le détruire.

Ainsi, à la fin de ce chapitre verrons-nous se poser avec une netteté pressante, le problème qui s'est peu à peu dégagé au cours des longues mais indispensables explications qui ont précédé.

L'ASSOCIATION CONTROLANT L'ÉTAT. — Le paragraphe consacré à l'association substituée à l'Etat, nous a permis de montrer les groupements exerçant une véritable action publique contre les particuliers. Dès 1914, M. Renard remarquait dans sa thèse, que l'association

remplit également « envers l'Administration, un office de ministère public » ; cette particularité n'a fait que s'accuser et, tant par l'action en justice que par la pression pratiquée sur l'opinion, les groupements exercent aujourd'hui, vis-à-vis de l'Administration, la plus haute comme la plus médiocre, une surveillance soupçonneuse.

Certains mêmes ont avoué n'avoir pas d'autre but et l'on vit une association syndicale créée pour contrôler l'administration d'un canal d'irrigation et défendre ses membres contre les obligations qu'on prétendait leur imposer de ce chef (Conseil d'Etat, 8 juillet 1899, D. 1900, III, 112). Le Conseil d'Etat a condamné cette prétention.

Les groupements sociaux n'en exercent pas moins, indirectement, ce contrôle peut-être conforme « aux institutions démocratiques et républicaines », selon l'expression d'un de ses partisans les plus éminents (1), mais en tout cas absolument étranger aux droits reconnus aux associations et aux syndicats par leurs chartes respectives. La jurisprudence sanctionne d'ailleurs cette activité.

Les espèces sont nombreuses.

Certaines sont particulièrement instructives.

On a beaucoup écrit sur le contrôle des services publics concédés par les associations : les Compagnies d'éclai-

(1) Gaston Jèze, Notes de jurisprudence (Revue du Droit Public, pages 26 et 724, 1913, page 72). Le savant auteur met en vive lumière ce fait que l'action des groupements permet aux particuliers de contrôler un service public sans y avoir aucun intérêt personnel.

rage, les Compagnies de transports sont ainsi soumises à une surveillance constante (1) qui, indirectement, s'adresse à la collectivité publique concédante. Cette intervention des groupes est en un sens en dehors de la question qui nous occupe ici, les services concédés étant dans une certaine mesure des entreprises privées, et les rapports pouvant s'établir entre les groupements et eux n'étant pas du domaine du droit public pur.

Plus grave est l'action d'un syndicat qui s'élève contre l'autorité publique elle-même et, par exemple, use de sa puissance contre un décret déclarant d'utilité publique les travaux de prolongement de l'émissaire général des égouts de Paris, ou contre un arrêté préfectoral organisant le tout-à-l'égout (Conseil d'Etat, 29 juin 1900, S. 1903, III, I, avec une dissertation de M. Hauriou ; Conseil d'Etat, 9 mars 1900, S. 1901, III, I ; Conseil d'Etat, 24 janvier 1902, S. 1904, III, 33).

Dans ces cas, en effet, le groupe se dresse contre l'intérêt général éminemment représenté par l'autorité publique ; il entend contrôler celle-ci au bénéfice d'intérêts particuliers. Plus précisément ici, les syndicats agricoles ou immobiliers de la région parisienne se dressaient contre l'organisation du tout-à-l'égout et de l'épandage, innovations qui les gênaient. Le conflit entre ces deux forces rivales, — groupe, Etat — ne peut revêtir d'aspect plus critiquable, ni plus grave. Maurice Hauriou soulignait

(1) Conseil d'Etat, 21 décembre 1906, D. 1907, III, 41 ; Cassation 25 avril 1910, D. 1911, I, 473 ; Cassation 1^{er} mai 1924, D. H. 1924, p. 349 ; Poitiers 28 décembre 1925, D. 1927, II, 37, avec une dissertation de M. Devaux ; Cassation ch. civile, 25 novembre 1929, D. H. 1930, p. 1.

subtilement cette gravité, apparaissant dans le fait que le Syndicat agricole qui attaquait les décisions de l'Administration, était par la force des choses « une circonscription et presque un pouvoir local », comme l'Administration elle-même.

Nous pensons que c'est là le point extrême du danger représenté par l'associationnisme : le groupe exerçant une sorte de pouvoir local — et, bien souvent, général, — pour obtenir de l'autorité publique la modification de mesures utiles à la majorité des citoyens, mais dommageables aux membres du groupe.

Syndicats et associations sont rarement allés aussi loin ; au contraire, ils prétendent généralement agir en vue de l'intérêt commun. Comment concilier cette prétention avec le fait que l'Etat, contrôlé par la souveraineté publique, n'agit précisément que dans ce même intérêt ? C'est la question qui se pose aussitôt et que nous étudierons plus tard (Cf. Conclusion).

L'intervention des groupes dans la politique fiscale de l'Etat est caractéristique de cette attitude. Les syndicats, les premiers, ont cherché à contrôler l'initiative gouvernementale à ce sujet : la lutte des organisations patronales contre l'inquisition fiscale, avec tout ce qu'elle suppose de pressions exercées sur le Parlement qui n'a pas à connaître des formations dont il n'est pas l'élu, est une illustration frappante de ce contrôle d'ailleurs quelque peu agressif.

L'association est elle-même intervenue, et l'on a vu se former des syndicats et des groupements de contribuables unis en une Fédération, puis une Confédération

Nationale des Contribuables français. Ces organismes ont publié en juillet 1929 un manifeste comminatoire qui donne le ton de leur action :

« Les plus-values budgétaires, disaient-ils, doivent faire retour aux contribuables, sous forme de dégrèvements fiscaux... Ceux qui alimentent le budget ont infiniment plus de droits à être dégrevés que ceux qui y émargent à être augmentés. L'intérêt général et celui des fonctionnaires exigent impérieusement une diminution des charges fiscales et la rationalisation des services publics... ». Nous savons bien qu'il ne faut pas exagérer la portée de semblables déclarations ; elles n'en sont pas moins symptomatiques d'un état d'esprit surprenant, qui dresse les citoyens contre l'Etat par des moyens autres que ceux qui existent normalement. Notre régime politique assure au pays le contrôle de l'Etat ; pourquoi, à ce contrôle légal, préférer celui qu'exercent les groupements ? Vraisemblablement parce que les groupements ont une puissance immensément supérieure à celle des individus isolés ; c'est bien là le danger véritable. Que des organismes sans prestige adressent à l'Etat des critiques sans efficacité, il importe peu ; mais que des formations considérables prétendent censurer ou diriger ses décisions, affichent leurs ukases sur les murs des citées comme l'Etat lui-même y publie ses lois, c'est autre chose, et c'est nettement anormal.

Proclamations platoniques ? Point tout à fait ; nous l'avons déjà dit, une action les suit et les confirme. Et d'ailleurs bien souvent celle-ci se passe de celles-là. Quand des associations de pères de famille prétendent

contrôler le fonctionnement du service public d'enseignement, et savoir, mieux que l'Etat, qui le dirige et l'assure, quels livres y doivent avoir cours, c'est ici une action positive et que n'a précédée aucune phraséologie (Cassation 23 juillet 1918, D. 1918, I, 52 ; Cf. Les dissertations de M. Lalou au Dalloz 1911, II, 33, et de M. Chavegrin au Sirey 1912, II, 265, au sujet de la question tranchée par l'arrêt de Cassation précité). Or, ici, nous nous trouvons devant un fait de contrôle positif qui tend à subordonner un service public des plus généraux à des comités particuliers, à des organes collectifs privés.

Au reste la question que posait l'activité de ces associations était avant tout celle de leur licéité elle-même. Avant de rechercher si leur intervention dans le service de l'Enseignement était légale (elle ne l'était manifestement pas, et la jurisprudence l'a reconnu d'une manière à peu près absolue), il importait de se demander si leur existence elle-même l'était. Malgré la solution contraire donnée sur ce point par la Cour de Cassation, nous n'hésitons pas à répondre qu'elle ne l'était pas ; on a beau argumenter sur des subtilités d'interprétation exégétique, on ne peut empêcher que de pareils groupements ont un objet contraire aux lois. Il ne peut pas être conforme aux lois que des collectivités privées, d'effectifs limités, demandent des comptes à la collectivité publique représentant le pays entier et examinent les décisions générales prises par les mandataires de ce dernier.

M. Chavegrin, dans une Note peut-être moins juridique, mais en tout cas plus réaliste que celle de M. Lalou, consacrait également aux associations de pères de famille,

pressentait le danger que ferait un jour courir à l'Etat l'envahissement, secondé par une jurisprudence trop souple, de l'associationnisme : « Tous les rouages de l'Etat, écrivait-il, finiront par ne se mouvoir qu'au gré d'associations diverses et la machine recevra du dehors l'impulsion ».

Cette question de la légalité des associations n'est pour ainsi dire jamais retenue par la jurisprudence ; elle devrait pourtant l'être avant toute autre. En septembre 1928, la Fédération du Bâtiment approuve la loi Loucheur : elle l'approuve ; elle aurait pu ne pas l'approuver et, partant, entrer en lutte ouverte contre elle. Et le 3 juin 1929, l'Assemblée générale de la Confédération des Syndicats médicaux français, groupant dix-sept mille médecins, « refuse sa collaboration à la loi d'assurances sociales votée par la Chambre des Députés, le 5 avril 1928 ».

Pense-t-on vraiment pouvoir soutenir que sont licites et conformes aux lois de 1884 et 1892 les positions prises ainsi, à l'égard de textes qu'ont votés les mandataires de la nation, par les syndicats du bâtiment et les syndicats de médecins ? Plus encore : peut-on soutenir que ces groupements ne deviennent pas illégaux, du fait même qu'ils s'érigent ainsi en censeurs de l'activité législative de l'Etat ? Et ne tendent-ils pas, comme le prévoyait précisément M. Chavegrin, à donner à l'Administration en général, cette impulsion issue du dehors qui ne peut trouver aucune justification, ni théorique, ni pratique. Une semblable activité nous paraît être en contradiction formelle avec les prescriptions des lois de 1884 et de 1901 : la

première (art. 3), a délimité avec une suffisante précision le domaine économique, industriel, commercial et agricole des syndicats pour qu'il apparaisse très nettement qu'elle leur a interdit toute immixtion dans la fonction législative ou administrative (1) ; la seconde, en excluant du bénéfice de ses dispositions, les associations « fondées sur une cause ou en vue d'un but contraire aux lois » (art. 3) a rejeté d'avance dans l'illégalité toute organisation qui se dresserait contre la loi.

Ces groupements n'en poursuivent pas moins sans entrave leur propagande anormale. Ils surveillent l'Etat, s'attaquent à ses décisions, cherchent à lui imposer leurs façons de voir, contestent les mesures qu'il prend et lui marchandent l'adhésion, — pourtant indispensable — de la fraction nationale qu'ils prétendent représenter. Entre cette position de défiance hostile et une attitude avouée de combat, il n'y avait qu'un pas à faire. Il a été franchi ; et les groupes sociaux, d'abord simples organes destinés à assurer sur un mode nouveau les rapports individuels ou les réalisations privées, ensuite institutions collaborant avec l'Etat ou le remplaçant même dans certaines de ses activités, puis comités de contrôle

(1) Cf. à l'appui de ce point de vue la loi du 30 novembre 1892, art. 13, qui, en étendant purement et simplement le régime de la loi de 1884 aux professions médicales, précisait que ces nouvelles formations ne pourraient défendre les intérêts professionnels de leurs membres « à l'égard de l'Etat, des départements, des communes ». Refuser d'appliquer une loi n'est-ce pas, à supposer qu'il y ait bien seulement défense des intérêts professionnels, adopter envers l'Etat l'attitude même interdite par cette loi ?

subordonnant la vie publique au *veto* de formations minoritaires, achèvent cette progression irrésistible, logique d'ailleurs, mais non sans danger, en affirmant leur dégoût de l'Etat qui les a admis à l'existence et en dévoilant leur intention de le mettre à bas avant de le reconstruire sur des plans nouveaux.

L'association devient un moyen de combat contre l'Etat. L'associationnisme, et plus précisément le syndicalisme, s'instaurent ainsi en doctrines politiques et organisent, dans l'oubli intégral des textes qui les régissent, les désordres les plus surprenants et les manifestations les moins raisonnables. Cet aboutissement d'une évolution vigoureuse n'est point encore tout à fait éprouvé : les premières initiatives auxquelles il a donné lieu précisent néanmoins avec acuité la précision de ses buts.

L'ASSOCIATION COMBATTANT L'ÉTAT. — Deux ordres de groupements ont, avec franchise, adopté cette attitude : les fonctionnaires d'une part, les syndicats ouvriers de l'autre. C'est à leur étude que nous allons essentiellement consacrer les explications qui suivent : elle va nous montrer l'associationnisme, dans le sens le plus général de ce mot, devenu une discipline juridique appliquée, avec une sorte d'esprit scientifique, à la reconstruction doctrinale de l'Etat.

La situation respective des fonctionnaires et des syndicats ouvriers est d'ailleurs, à cet égard, différente.

Les fonctionnaires, qui constituent, au sein de l'Etat, une collectivité homogène à tout point de vue, — origine

sociale, situation matérielle, genre de travail, — se sont immédiatement trouvés dans une position délicate en face des diverses lois sur les associations. Ce n'est point le lieu d'étudier ici, après tant d'autres, cette question.

Il suffit, pensons-nous, d'indiquer qu'il s'agissait essentiellement de savoir sous quel signe pourrait se constituer cette collectivité si cohérente, sous celui du syndicat de la loi de 1884 ou sous celui de l'association de 1901 ?

Pour des raisons multiples, et d'ailleurs assez connues, les fonctionnaires ont revendiqué ce « droit syndical » que, paraît-il, a créé de toutes pièces le législateur de 1884. Celui-ci a eu beau implicitement mettre les fonctionnaires en dehors des règles de la loi qu'il élaborait, il a eu beau, en 1920, confirmer explicitement cette exclusive en annonçant qu'une loi spéciale « réglerait le statut des fonctionnaires » : rien n'y a fait. Les syndicats de fonctionnaires se sont multipliés.

La jurisprudence, pour une fois, a consenti à appliquer strictement la loi : elle a prononcé l'illégalité de ces syndicats. Plusieurs décisions ont affirmé avec éclat cette solution. Un arrêt du Conseil d'Etat du 13 janvier 1922 (Sirey 1922, III, 1, avec une dissertation de Maurice Hauriou et Dalloz 1923. III, 33, avec une dissertation de M. Berthélémy), en déniaut au Syndicat des Agents de l'Administration des Contributions Indirectes toute qualité pour se pourvoir contre des mesures prétendues illégales, a fondé sa décision sur des motifs réunissant, en une rédaction concise et lumineuse, toutes les raisons qui établissent l'illégalité des syndicats de fonctionnaires.

Cet arrêt, qu'avaient précédé plusieurs décisions de tribunaux civils, a été confirmé par le Conseil d'Etat le 18 décembre 1925 (Dalloz hebdomadaire 1926, p. 72).

Si les fonctionnaires se voient refuser le bénéfice de la législation de 1884, peuvent-ils au moins utiliser celle de 1901 ?

Assurément.

La jurisprudence est encore ici d'une heureuse netteté. Dès 1911, le Conseil d'Etat a reconnu aux fonctionnaires le droit de former des associations de la loi de 1901 (16 juin 1911, Sirey 1913, III, 33). L'arrêt du 13 janvier 1922 a accentué la portée de cette décision qui n'a jamais été rapportée depuis.

La doctrine, la loi, la jurisprudence s'accordent, et le fait n'est point courant, pour affirmer l'illégalité des syndicats de fonctionnaires. L'Etat proscrit ces derniers. Les tribunaux en prononcent la dissolution (Cf. Tribunal Correctionnel de la Seine, 8 juillet 1903, confirmé par la Cour de Paris le 26 octobre 1903).

On pourrait donc croire qu'il n'en existe plus.

C'est précisément le contraire qui est la vérité : on compterait les associations de fonctionnaires alors que leurs syndicats sont aussi nombreux qu'agissants. Ils sont même assemblés en une Fédération qui « se déclare résolue à maintenir aux agents des services publics les prérogatives normales de tous les travailleurs » (Ordre du jour voté au Congrès des 27-29 septembre 1928), — entendons par là : le bénéfice de la loi de 1884.

Bien plus encore : ceux des fonctionnaires auxquels jusqu'à présent les dispositions de la loi de 1901 avaient

paru suffisantes, se rétractent et adoptent la forme syndicale. L'Amicale des Inspecteurs s'est ainsi récemment transformée en un syndicat adhérent à la Fédération Générale de l'Enseignement, et, par celle-ci, à la Confédération Générale du Travail dont le rôle, nous le verrons bientôt, est particulièrement anormal.

Ces deux exemples sont topiques. Les syndicats de fonctionnaires, malgré l'interdiction de la loi, malgré les arrêts qui les ont condamnés, existent : on peut juger à ce fait et la puissance de l'associationnisme, et l'incertitude essentielle de l'Etat. Ils existent, mais à quelle œuvre ont-ils voué cette existence illégitime ?

Une évolution assez nette s'est faite à ce sujet.

Au début ils s'en sont tenus à des questions d'ordre purement professionnel. Ils ont cherché à parfaire l'aménagement matériel de leur profession : ils ont voulu créer des œuvres d'entraide, défendre leurs adhérents contre l'intrusion de certaines influences extérieures sur l'avancement, et plus tard enfin, ils ont cherché à protéger leur dignité de la déchéance dont les menaçaient l'avilissement de la monnaie nationale et l'insuffisance de leurs émoluments. Toute cette action, qui n'avait d'autre but que d'améliorer les relations individuelles des fonctionnaires entre eux, de prendre certaines garanties contre l'autorité dont la Politique parfois abusait, enfin de sauver leur situation financière injustement menacée, outre qu'elle était utile et louable, ne sortait pas des limites figurées par le périmètre des bureaux administratifs, et du cabinet du Directeur du Personnel : action nettement, légalement professionnelle, — nous nous sommes déjà expliqué sur ce point.

Si les fonctionnaires usaient d'un moyen, — le syndicat, — qui ne leur appartenait pas, au moins se conformaient-ils, dans cet usage, aux règles de son emploi. Très vite, malheureusement, ils ont franchi ces limites respectées au début et ajouté à l'illégalité originelle de leurs groupements l'illégalité de leur mode d'activité.

Dès lors, non seulement l'Etat a vu ses agents groupés en formations liées à tout le mouvement syndicaliste (dont les tendances politiques sont évidentes) et armées pratiquement de la grève, mais encore il les a vus se préoccuper des idées directrices présidant à la gestion des services qu'ils étaient chargés d'assurer, et même enfin proclamer avec calme leur intention de refondre ces services et l'Etat avec eux.

Ces deux attitudes, après tout complémentaires, peuvent être observées aujourd'hui. La première, — le syndicat se plaçant à côté et un peu au-dessus du service administratif pour en observer et tenter d'en modifier à son gré le fonctionnement, — est évidemment un acheminement vers la seconde ; quand on a commencé à vouloir transformer un détail on en vient vite à rêver de bouleverser l'ensemble.

Du syndicalisme interventionniste des fonctionnaires à leur syndicalisme d'Etat, — ceci étant la systématisation de cela, — le pont s'est établi tout naturellement. Nous allons éclaircir ces deux notions.

Voici par exemple, — et nous prenons à dessein des fonctionnaires qui sont parmi les plus dignes, mais aussi, syndicalement tout au moins, les plus turbulents, — voici par exemple le Congrès du Syndicat National des Institu-

teurs de 1928. De quoi s'occupe-t-il ? De cette revalorisation des traitements, dont la Nation refuse aveuglément de reconnaître l'urgente nécessité ? Oui, certes, et c'est très bien. De limiter l'influence de « certaines pressions extraprofessionnelles paralysantes » ? Oui aussi ; mais ce n'est pas tout.

D'abord, il réclame la reconnaissance officielle de ce droit syndical dont l'existence de fait est indiscutée : « Parce que nous avons réclamé une fois de plus, écrit M. Emile Glay, secrétaire permanent du Syndicat National, l'exercice normal des dispositions légales sur les syndicats... nous avons été considérés comme des rebelles : oublierait-on que depuis vingt-cinq ans, trois fois nous sommes allés en correctionnelle pour « contravention à la loi de 1884 » et que toujours une amnistie spéciale ou générale empêcha le pouvoir judiciaire de prononcer une condamnation définitive ? » (1).

M. Emile Glay paraît ignorer que si l'amnistie efface les conséquences du délit passé, elle ne supprime en rien le texte qui l'a établi et qu'une nouvelle violation de ce texte crée un nouveau délit ; de quelque amnistie que profitent les syndicats de fonctionnaires, ils n'en deviendront point pour cela légaux.

Admettons en tout cas que l'insistance mise par le Congrès à revendiquer le droit syndical que l'Etat lui refuse, — platoniquement il est vrai, — soit absolument correcte, et compatible avec les devoirs particuliers d'un fonction-

(1) Manuel Général de l'Instruction Primaire, 29 septembre 1928.

naire. La seconde question qu'aborde le Congrès n'a plus, elle, aucun rapport avec les intérêts professionnels des instituteurs ; il ne s'agit plus ici de ces derniers, mais de l'Ecole elle-même et des principes auxquels l'Etat entend qu'elle obéisse.

Nous voulons parler de la laïcité.

L'Etat, qui entretient les écoles et recrute leur personnel selon des règles arrêtées par lui, a décidé que ces écoles dispenseraient un enseignement échappant à toute influence confessionnelle ; elles sont laïques. L'Etat, qui les a décidées telles, doit veiller à ce qu'elles demeurent telles. C'est son affaire. Au surplus, le Parlement est là qui, expression des désirs des citoyens, a charge de dire si cette laïcité est observée, si elle est menacée, si elle doit ou non être perpétuée.

Mais le Congrès des Instituteurs fait sienne cette question. Il proclame que l'Ecole laïque est sourdement attaquée, qu'il la faut défendre : il intime à l'Etat d'avoir à prendre des mesures, qu'il énumère d'ailleurs, pour remédier à cet état de choses, et, alors que personne ne lui demande rien, « dénonce à l'opinion publique l'indifférence coupable du gouvernement et tient à dégager nettement la responsabilité de ses membres... »

Ainsi voyons-nous un corps de fonctionnaires s'élever au-dessus du service dont il assure la marche, prétendre savoir mieux que l'Etat, chef responsable de ce service et pouvant l'organiser comme il l'entend, quelles initiatives doivent être prises à son égard, et, enfin, sommer l'Etat de prendre ces dernières. Si nous ajoutons que ce même Congrès a réclamé avec insistance la nationalisa-

tion de l'Enseignement il apparaîtra avec une évidence suffisante qu'il ne s'est guère occupé d'intérêts professionnels, mais, au premier chef, d'innovations et de réformes d'ordre général qu'il appartient aux organes dirigeants de l'Etat seuls, et non à leurs agents d'exécution, de conseiller ou de réaliser.

Le Congrès tenu en 1929 par la même Fédération a été plus modéré (les débats de 1928 avaient eu dans l'opinion des échos assez peu favorables). Il n'en est pas moins resté fidèle aux grandes idées directrices de cet organisme : revendication du « droit syndical » qu'un congressiste accusa la Commission permanente d'avoir « violé », défense de la laïcité, nationalisation de l'enseignement. Autant de questions qui situent les syndicats d'instituteurs en dehors de la loi et les mettent, comme au surplus la plupart des autres fonctionnaires (car ces syndicats constituent un exemple entre mille), dans une situation inadmissible vis-à-vis de l'Etat.

Un fonctionnaire n'est-il pas en effet un travailleur profondément différent de ceux qui louent leurs services à un employeur privé ? Ici, l'employeur c'est l'Etat, — c'est la collectivité nationale, c'est même plus encore, l'avenir du pays : c'est au service de ce dernier que le fonctionnaire sollicite l'honneur de consacrer son zèle et sa culture. Il ne s'agit plus de collaborer à quelque œuvre périssable, limitée dans le temps et dans l'espace, et qu'un homme a créée à son avantage : il s'agit d'assurer la stabilité et le progrès d'un mécanisme immense, conçu dans l'intérêt général avec l'assentiment général, et dirigé par une autorité, — l'Etat, — admise et obéie par

tous. Le fonctionnaire reste citoyen, c'est vrai, mais non pas à tout moment : dans l'exercice de ses fonctions il n'est plus citoyen, mais préposé de cet Etat qui agit pour le pays, qui prend devant celui-ci ses responsabilités et auquel le fonctionnaire doit se consacrer : que le citoyen demande des comptes à l'Etat, exige de lui tel acte ou telle réforme, c'est son devoir. Le fonctionnaire en tant que fonctionnaire n'a qu'à exécuter le mieux possible les ordres que lui donne l'Etat afin que celui-ci présente à l'approbation de la souveraineté nationale des réalisations aussi conformes qu'il se peut à ses conceptions et soit ainsi jugé sur des résultats complets.

Or, tout ce que nous venons de dire des syndicats de fonctionnaires l'indique clairement : leur vice essentiel est de confondre la fonction et le civisme, de vouloir partout et toujours ne voir dans le fonctionnaire qu'un citoyen comme un autre.

C'est cette confusion étrange qui a conduit les syndicats de fonctionnaires à dresser un plan de réorganisation étatique comme l'auraient fait et comme le font des partis d'électeurs, à prôner et à défendre ce qu'ils appellent le syndicalisme d'Etat et à offrir ce surprenant spectacle d'individus ayant demandé à travailler au bien du pays sous la direction des chefs que celui-ci s'est donné et proclamant aussitôt leur volonté de renverser ces chefs.

Il nous reste à donner quelques éclaircissements sur cette entreprise révolutionnaire, au sens le plus modéré du terme.

M. Georges Mer, qui en est un des représentants les

plus autorisés, la situe très exactement en écrivant que « le syndicalisme des fonctionnaires, de la même manière d'ailleurs que le syndicalisme dans son ensemble, a commencé par être corporatif et d'intérêt privé en quelque sorte. Dans un deuxième stade, il se présente comme une doctrine de droit public et devient un syndicalisme d'Etat ou d'intérêt général ».

Ce passage du groupe du plan privé au plan public caractérise en effet l'évolution de l'associationnisme et en définit le danger. Il est inutile d'insister une fois encore sur l'anomalie de cette transposition : nous ne nous trouvons plus ici en face de groupements organisés selon la loi de 1884 ou la loi de 1901, mais en face de puissances de pur fait qui relèvent de l'ordre des conjurations.

Aussi bien les manifestations auxquelles s'est livré le « syndicalisme d'Etat » des fonctionnaires sont-elles bien significatives autant de son irrégularité que de ses excès. Nul n'ignore qu'aux fiévreuses élections de 1924 les syndicats de fonctionnaires ont pris une part importante, consacrant ainsi leur double illégalité, celle de leur existence et celle de leur action : « Ce fut, dit M. Georges Mer, une magnifique ruée syndicale ». Cette collusion orgueilleusement avouée entre la politique et les syndicats, souligne assez dans quelle attitude se trouvent ces derniers vis-à-vis de l'Etat.

Deux ans plus tard ils devaient préciser encore leur position et se poser en réformateurs absolus de l'Etat. Le manifeste du Cartel des Fonctionnaires des Finances, en date du 21 janvier 1926, donne la mesure du « syndi-

calisme d'Etat » : d'ailleurs bien pensé, il affirme que les fonctionnaires sont prêts à poursuivre à la place des pouvoirs publics la réforme constitutionnelle et administrative du régime, l'aménagement moderne des fonctions et la refonte fiscale. Tout un plan politique complet, qui demande une constitution nouvelle, qui exige, en d'autres termes, la transformation radicale de l'Etat contemporain.

Jamais il n'a été dans l'idée de personne que ce but pourrait être celui des syndicats. Jamais surtout on n'aurait pensé que les fonctionnaires seraient les plus ardents à s'assigner un tel but et à réclamer la disparition de cet Etat qu'ils ont demandé à servir et que l'ensemble du pays entend conserver. L'extravagance redoutable de la situation actuelle, avec tout ce qu'elle présente d'audace équivoque, n'échappe point à certains esprits qui savent allier au sens des réalités d'aujourd'hui celui des équilibres constitutionnels nécessaires.

M. Raymond Poincaré, parlant à Bordeaux, le 26 mars 1928, précisait avec fermeté qu'il « n'appartient pas à ces organes collectifs, associations ou syndicats, de se considérer eux-mêmes comme les dépositaires de la puissance exécutive ou législative, car n'étant à aucun degré l'émanation du suffrage universel ils n'ont aucune qualité pour parler en son nom. Il serait donc inadmissible qu'ils émissent la prétention de traiter de pair à pair avec l'Etat, d'usurper une partie de ses prérogatives et d'employer l'autorité qu'il leur donne à le menacer de défection ou de relâchement ».

C'est, on le voit, l'antithèse même des principes défen-

duc par le syndicalisme fonctionnariste. Ce dernier entend discuter avec l'Etat, le diriger à son gré, et même le modifier. A quel titre ? Car, en vérité, tant que notre vie politique sera fondée sur la souveraineté nationale et le suffrage universel, celui-ci a seul qualité pour transformer l'armature de l'Etat. En l'oubliant, les syndicats de fonctionnaires, déjà illégaux par rapport aux lois associationnistes, se sont mis en marge de la légalité républicaine, quoi qu'ils puissent en dire.

Nous aurons d'ailleurs bientôt l'occasion de revenir sur cette question.

Nous voulions seulement préciser ici l'attitude de combat prise contre l'Etat par les syndicats de ses fonctionnaires. C'est, à notre sens, l'attitude la plus inadmissible parmi celles que prend, ici ou là, l'associationnisme, car elle est illégale de quelque côté qu'on la considère. Constitution illégale, activité illégale, le syndicat de fonctionnaires se meut dans le domaine de l'illicéité, il représente une trahison envers l'Etat et envers la collectivité nationale entière. Rien ne peut ni ne pourra le justifier ; l'exercice des charges publiques entraîne des servitudes auxquelles on ne peut se soustraire sans déchoir ni desservir le pays. Le dévouement à l'Etat, tel que l'a fait et que le maintient la souveraineté nationale, est la première de ces servitudes.

Légaux au contraire dans leur constitution sont les syndicats ordinaires, ouvriers, patronaux ou agricoles. Leur activité n'en est pas moins, elle aussi, venue jusqu'à frôler la plus nette illégalité. Déjà nous les avons vus

se comporter étonnamment envers l'Etat. Voici maintenant qu'ils entrent ouvertement en lutte contre celui-ci.

Cette lutte se présente sous deux formes différentes.

Ou bien le syndicat, négligeant ses intérêts professionnels, consacre sa force à soutenir les partis politiques qui se disputent autour de l'Etat dont certains ambitionnent le renversement : et le syndicat se trouve ainsi indirectement en hostilité avec l'Etat.

Ou bien il réclame ouvertement la réforme totale de ce dernier selon un plan qu'il publie et qu'il entend bien réaliser ; la Confédération Générale du Travail, non sans talent d'ailleurs, a dressé le programme intégral de cette entreprise.

Nous allons dire un mot de ces deux aspects de la lutte imprévue entreprise par ces syndicats contre l'Etat, lutte qui exige une solution ferme si l'on ne veut pas assister au triomphe d'organisations irrégulières et minoritaires.

A vrai dire les syndicats ont très tôt participé aux préoccupations et aux luttes politiques. Malgré l'interdiction explicitement édictée par la législation de 1884 ils ont prétendu éduquer et orienter politiquement leurs membres, consacrant leurs séances à des discussions de cet ordre. Les tribunaux n'ont d'ailleurs pas hésité à condamner de pareilles tendances (Tribunal correctionnel de Villeneuve-sur-Lot 29 juin 1892, Dalloz 1894, II, 4 ; Cassation 18 février 1893, D. 1894, I, 26, avec les conclusions de M. Sarrut).

Les syndicats sont allés plus loin dans cette voie : ils ont voulu contraindre leurs membres à approuver leur

activité extra-professionnelle, et ils ont revendiqué le droit d'infliger une amende à ceux de leurs adhérents qui refuseraient par exemple d'assister à une manifestation politique organisée par le syndicat, ou patronnée par le syndicat. Exigence injustifiable encore et que la jurisprudence a aussi condamnée (Cassation 16 novembre 1914. Dalloz 1917, I, 61).

Ici comme ailleurs, les tribunaux sont demeurés pratiquement impuissants. Aussi sévèrement qu'aient été rédigées leurs décisions, elles n'ont pu entraver la vitalité politique des groupements professionnels : les faits sont plus forts que le droit.

C'est un lieu commun d'écrire que les syndicats font de la politique active, soutiennent, consultent et conseillent, — quand ils ne les commandent pas, — les partis politiques. Rien n'indique mieux cette collusion que le rôle joué par des groupes qui, d'ailleurs tardivement venus à la vie associationniste, manifestent généralement une grande sagesse et limitent leur action aux questions strictement professionnelles : nous voulons parler des syndicats agricoles. Les articles publiés par M. René Gillouin dans l'*Europe Nouvelle* (16 juin 1928 et numéros suivants) sur les élections de 1928 ont révélé de surprenantes particularités sur la part prise aux luttes électorales par les « syndicats paysans » de l'Ouest, rivaux des syndicats agricoles affiliés à l'Union Centrale ; les indications fournies par le pénétrant enquêteur permettent même de supposer que ces syndicats n'ont été constitués que dans un dessein politique. Qu'une telle ambition ait pénétré les milieux agricoles, est révélateur de la posi-

tion extra-professionnelle qu'adoptent volontiers les syndicats.

Tout bien pesé les exemples que nous venons de donner ne sont qu'escarmouches et faits divers. Ici le syndicat sort de la profession sans pour cela attaquer de front l'autorité constitutionnelle. C'est plus récemment en effet qu'il a affirmé cette attitude extrême et proclamé son intention réfléchie d'être l'instrument d'une totale reconstruction sociale et politique, abandonnant ainsi toute dissimulation et se posant, non sans courage, en adversaire résolu de l'Etat contemporain.

C'est pratiquement par la Confédération Générale du Travail, qui coordonne l'activité des syndicats unis sous son égide, que le syndicalisme a manifesté ses intentions révolutionnaires, et nous entendons par là tout ce qui tend à modifier, en dehors des moyens constitutionnels, l'équilibre politique qui assure actuellement l'existence du pays.

La légalité même de la forme confédérative a d'ailleurs été discutée. La loi de 1884, que n'a pas élargie sur ce point celle de 1920, a autorisé les Unions de syndicats, c'est-à-dire les Fédérations ; mais la Confédération assemble les Fédérations elles-mêmes, elle est une union d'Unions et on pourrait valablement soutenir, comme le fit au surplus René Viviani à la Chambre des Députés (séance du 23 octobre 1908), qu'elle est incompatible avec la législation en vigueur. Son existence n'a cependant jamais été sérieusement discutée .

Il en a été tout autrement de son activité.

Celle-ci, fondée sur une puissance à la fois morale, sociale et économique qui est considérable, dirigée par des personnalités certainement éminentes, a été vigoureusement orientée vers la réalisation d'un programme politique nettement opposé à la structure actuelle de l'Etat. Si les tendances socialistes, substitution du prolétariat au capitalisme, y paraissent déjà désuètes, toute la partie qui y vise à refondre l'Etat, en l'organisant sur les syndicats et les groupements en général, doit être considérée comme singulièrement hardie et mérite de retenir l'attention ; c'est là l'aboutissement final, nous semble-t-il, de l'évolution au cours de laquelle on a laissé prendre aux groupes, — aux groupes professionnels notamment, — une place de plus en plus large, et de moins en moins conforme aux droits et aux devoirs que le législateur leur avait reconnus. Mêlé de plus en plus chaque jour à la vie publique, le syndicat a fini par devenir un organe occulte de celle-ci, à rêver d'en devenir un rouage officiel, — et même le rouage essentiel.

La Confédération Générale du Travail n'a point dissimulé ses intentions et, depuis 1919, ne doit plus être considérée que comme le Comité directeur d'un complexe et puissant parti politique. Dès 1919, en effet, elle se proclamait « plus que jamais convaincue du rôle social qu'elle doit jouer, entendant ne plus se borner simplement à formuler les aspirations de la classe ouvrière ». On ne saurait plus ouvertement ignorer la lettre comme l'esprit de la loi de 1884.

Cette ignorance réfléchie, deux manifestations en ont confirmé la continuité. En septembre 1919, le XIV^e Con-

grès confédéral proclamait solennellement qu'il appartenait à la C. G. T., organe central du syndicalisme, de mettre fin à l'ordre social contemporain et d'instaurer un régime entièrement nouveau. De peur, sans doute, que subsistent quelques incertitudes, le Comité chargé de dresser les plans de ce régime affirmait sa volonté de « désarmer l'Etat ». C'est ce que M. Léon Jouhaux appelait, non, pensons-nous, sans ironie, « une théorie constructive », que le compte rendu du Congrès enveloppait d'une phraséologie où la noblesse du rêve ne masquait point l'insuffisante perception des réalités.

Par cette théorie, dont le plan de réalisation a été dressé en détail, la « Confédération Générale du Travail, a écrit M. Maxime Leroy, se présente en gérante de l'intérêt commun ; osons même dire qu'elle s'érige en Etat, pour employer le mot de droit public qui, seul, peut nommer une aussi immense ambition ».

Un Etat, en effet, et qui entend détrôner celui qui existe déjà.

Tel est le point d'arrivée du syndicalisme, et de l'associationnisme en général, car cet Etat nouveau se fonderait autant sur les associations de la loi de 1901, sur les coopératives et autres groupes sociaux, que sur les groupements professionnels.

Deux Etats s'affrontent ainsi. Et celui qui réclame l'existence fait bon marché des décisions que prend l'autre : « La vérité, annonçait l'organe de la C. G. T. au lendemain de la loi du 12 mars 1920, pourtant si favorable au syndicalisme, la vérité c'est que l'organisation ouvrière s'est constituée et continuera de le faire en

marge de la loi, parallèlement à elle quand cela se trouve, ou contre elle s'il le faut ».

Ce goût orgueilleux de l'illégalité, la C. G. T. l'a encore affirmé en déclenchant, ou en laissant déclencher la grève de 1919. Nous ne cachons point, d'ailleurs, que cette attitude de franchise ne nous déplaît pas ; ainsi, les positions respectives sont prises avec netteté, ce qui nous semble essentiellement préférable aux manœuvres discrètes, mais pressantes, que nous avons vu menées ailleurs par certains groupements imposant leur collaboration ou leur contrôle à l'Etat, ou pesant de tout le poids de leur force sur les décisions du Parlement ou du Gouvernement.

Ici, la situation est plus claire. Elle fait apparaître au grand jour les buts derniers de l'associationnisme et leur illégalité.

Tellement d'ailleurs que la C. G. T. poursuivie devant le Tribunal correctionnel de la Seine a été proclamée dissoute par un jugement du 13 janvier 1921 qui précisait « qu'aucun gouvernement régulièrement constitué par la décision souveraine de la volonté nationale ne peut tolérer que se constitue en face de lui, sous la façade syndicale, un autre gouvernement créé par une minorité... ». (*Gazette des Tribunaux* 1921, II, 200).

Cette analyse se passe de commentaires.

L'Etat n'en a pas moins renoncé à exiger l'exécution du jugement du 13 janvier 1921, et la Confédération Générale du Travail, qui n'a même plus le prestige d'être la représentante unique des travailleurs (la Confédération Générale du Travail Unitaire est, en effet, dressée

contre elle), continue de vouloir la réorganisation de l'Etat (1) ; son alliance avec les partis politiques qui ont adopté les programmes par elle élaborés en 1924 et 1928, est hautement avouée, comme sa participation aux luttes électorales.

Ainsi, le syndicalisme est devenu un instrument de guerre contre l'Etat. Non point dans l'ombre, mais au grand jour. Il y a l'Etat et il y a les syndicats, auxquels les autres groupements sont tout prêts à se joindre.

Cinquante ans d'interprétations extensives d'une loi libérale, mais précise, ont permis un tel résultat.

LA MENACE CORPORATIVE

Les pages que nous venons de consacrer à l'activité effective de l'associationnisme en France nous ont conduit, selon une courbe implacablement ascendante, à cette constatation étrange qu'un groupement d'ordre privé, recruté dans un milieu minoritaire, peut sans être inquiété poursuivre la suppression du régime politique adopté par la majorité.

Noûs l'avons vu, c'est par une progression raisonnée dans la gravité de ses exigences, que l'associationnisme

(1) Il vaudrait peut-être mieux encore dire : le remplacement de l'Etat par elle-même. Tous les organes qu'elle crée semblent destinés à se substituer un jour aux organes similaires institués par l'Etat. Le « Comité national des Assurances sociales et de la santé publique » qu'elle a fondé en janvier 1930 et qui est chargé de formuler « les principes de collaboration à établir entre les caisses d'assurances sociales, les services d'hygiène publics, les institutions de médecine sociale, les services hospitaliers, les œuvres privées et le corps médical », n'a-t-il pas comme une allure de ministère de l'Hygiène, au moins sur le papier ?

en est venu à occuper cette position de combat, conçu comme moyen d'améliorer des situations et des relations d'ordre privé, le groupe a d'abord voulu améliorer la situation même d'individus qui voulaient lui rester étrangers, puis il a cherché et réussi à s'ingérer dans les activités dont la puissance publique est responsable, à y participer, à les contrôler ou à les enlever à l'Etat pour les assumer lui-même ; finalement il a décrété cet Etat, qu'il gênait dans sa liberté d'action et surveillait dans ses décisions, anachronique ou dangereux, et a proclamé sa volonté de le remplacer par une organisation inédite dont lui-même — le groupe — constituerait l'armature.

C'est là que nous en sommes aujourd'hui.

Nous l'avons indiqué dès le début de cette étude, nous y avons constamment fait allusion au cours des développements qui ont composé le corps de notre travail, cet état de choses pose un problème : l'Etat contemporain peut-il, sans danger, continuer de laisser compromettre son équilibre traditionnel, sinon sa vie elle-même, par des groupements particuliers qui se sont développés et ont agi en dehors de lui ?

Ce problème, les explications que nous avons fournies, les faits que nous avons commentés, les paroles ou les écrits que nous avons rapportés, en ont, pensons-nous, justifié la réalité et la gravité.

Il existe en ce moment une activité associationniste, et plus précisément corporative, qui menace directement l'Etat.

Il ne s'agit plus que de savoir si l'Etat veut et peut la réduire, et comment.

CONCLUSION

« La grande superstition de la politique d'aujourd'hui c'est le droit divin des Parlements ».

Herbert SPENCER.

(L'individu contre l'Etat.)

Nous venons de consacrer de longs développements à une étude objective de l'associationnisme, à l'étranger d'abord, en France ensuite, et nous avons naturellement insisté sur cette dernière partie.

L'ensemble de faits que nous avons présenté nous a conduit à constater sans cesse que le groupement organisé s'opposait aujourd'hui à l'Etat, à reconnaître que cette opposition posait un problème que chaque jour rendait plus délicat et dont la solution s'avère indispensablement urgente. Nous avons touché du doigt les difficultés nouvelles, examiné en détail le sens et l'ampleur de l'activité que déploient les groupes et qui les dresse précisément en face de l'Etat.

Nous nous sommes abstenu de tirer de cette enquête une conclusion générale, en quelque sorte théorique, c'est-à-dire dépouillée de tout élément concret.

Le moment est venu de le faire.

Quittant le plan de la vie sociale quotidienne, nous

pensons utile d'user des enseignements pratiques qu'elle nous a dispensés pour rechercher comment et dans quelle mesure elle nécessite une transformation des règles de notre droit public. Ceci va nous obliger au rappel de quelques principes fondamentaux, généralement acceptés et dont nous serons obligé de négliger les variantes.

En un mot, nous voulons montrer dans cette partie que l'Etat est aujourd'hui fondé sur des principes traditionnels qui ont en fait résisté à toutes les attaques, que la puissance croissante et le domaine d'action sans cesse élargi des groupements sociaux mettent en péril l'équilibre de ces principes, et, enfin, que cet équilibre ne saurait être rétabli d'une manière durable et logique que par une nouvelle répartition des activités publiques entre l'Etat et les groupes.

Cette conclusion de l'étude que nous avons entreprise renferme en elle tout un sujet nouveau et vaste, — juridique, sociologique et politique, — que nous ne pouvons songer à traiter ici ; nous en traçons les grandes lignes seulement, de telle sorte que les pages qui vont suivre pourraient être considérées à la fois comme la conclusion de notre propre travail et comme la préface d'une œuvre à venir.

ÉTATISME ET ASSOCIATIONNISME

Cet Etat, dont le nom est si souvent revenu dans nos développements, publicistes et sociologues ont laborieusement cherché sa définition. Celle-ci est, en effet, fuyante et complexe. Nous ne la poursuivrons pas.

Deux choses doivent d'ailleurs être soigneusement dis-

tinguées dans l'Etat : sa réalité matérielle, le concept philosophique par quoi on a voulu étayer cette dernière.

Il ne paraît pas possible d'hésiter sur ce qui est en fait l'Etat. C'est le bourreau, c'est le juge, c'est le soldat ; il est la force qui assure à la collectivité nationale le bénéfice de l'ordre à l'intérieur et à l'extérieur, et qui, dans ce but, demande à cette collectivité certains sacrifices nécessaires. Disons, sous une forme différente et plus précise, que l'Etat a pour but l'organisation du bien commun (et nous insistons sur ce terme), et que, dans ce but, il dispose de la contrainte sans qu'on puisse utiliser celle-ci contre lui. Nous ne pensons pas que, en sa forme primaire et normale, l'Etat ait un autre rôle, ni d'autres droits.

Vraisemblablement né de l'agression, l'Etat s'est instauré en défenseur de la collectivité qui, dissociée dans l'exercice de mille et mille occupations particulières, ne pouvait elle-même rassembler ses forces et coordonner son action pour la défense de sa sécurité, pour le maintien du calme indispensable à son existence et à son progrès.

C'est ainsi qu'apparaît l'Etat à l'époque féodale. La royauté absolue et les régimes qui l'ont suivie s'en sont tenus à ces règles générales à peine élargies. Mais toujours, et sous quelque régime qu'il se trouve, l'Etat est scrupuleusement resté dans son rôle de gérant des grands services publics unanimement réclamés par la nation, de ceux-là qui exigent, pour fonctionner, une organisation immense, assurée de stabilité et de durée. Le critérium en est difficile à dégager. On pourrait peut-être le déduire

de l'idée que l'Etat est fait pour les citoyens, et non les citoyens pour l'Etat et pour servir ses intentions lointaines, sinon obscures.

L'Etat est fait pour les citoyens, car enfin ceux-ci existent avant celui-là, et il n'est que parce qu'ils le veulent bien. Assurer la police dans le pays, veiller à la sécurité extérieure, nouer et entretenir les relations avec l'étranger, procurer à chacun un minimum d'instruction, autant d'exemples dans lesquels l'Etat agit pour les gouvernés.

Lorsque par contre il entend prendre à son compte une industrie quelconque, résoudre une crise sociale de l'ordre de celle du logement, intervenir dans la famille ou dans la religion, l'Etat n'agit plus pour les gouvernés, mais pour une partie des gouvernés, et ce qui satisfait celle-ci mécontente forcément l'autre. L'Etat outrepassa alors son rôle logique.

Il est vrai que les tenants de cette méthode en ont une justification toute prête. Dans le pamphlet amusant et superficiel qu'il intitulait *Feu l'Etat*, Robert de Jouvenel écrivait : « Dans les populations du centre de l'Afrique, le Chef en qui l'Etat se résoud, mène les opérations de guerre et rend la justice... ses devoirs s'arrêtent là. A mesure que la civilisation se développe, l'Etat assure des fonctions nouvelles et le nombre des services publics se développe ». Ce phénomène trouverait ainsi sa cause dans le progrès.

Ce procédé de discussion ne laisse point d'être un peu faux. Laissons le roi du centre africain, qui n'est qu'une boutade. Mais n'y a-t-il pas quelque exagération à réserver le nom de civilisation au courant socialiste, — et

nous prenons le terme dans son sens large, — qui, depuis la seconde partie du XIX^e siècle notamment, pousse l'Etat à augmenter ses attributions dans des proportions jusqu'alors inconnues ? Forme de civilisation, si l'on veut, mais c'est tout, et qui, comme les autres, contient du bien et du mal.

Car, enfin, que vaut pratiquement cette hypertrophie de l'Etat ? pour reprendre le titre donné par M. Roger Cruse à une étude inégale mais instructive. Nous ne pensons pas qu'on en sente si vivement les bienfaits. Elle nous rappelle un peu l'intégration qui pousse les industries vers un accroissement perpétuel de leur activité : le chocolatier achète des plantations de cacao pour faire son chocolat, puis un navire pour faire lui-même ses transports, puis une usine de fer blanc parce qu'il pourra faire ses boîtes à meilleur prix, etc., et la spirale s'étend à l'infini. L'amortissement des améliorations effectuées absorbe les économies s'il y en a, et le consommateur ne profite guère de l'abaissement du prix de revient.

Il en est ainsi de l'Etat hypertrophié que nous connaissons. D'intervention en intervention il s'éloigne sans cesse de son centre sans que le citoyen en éprouve un bien-être sensible. Le fardeau fiscal devient insupportable, on s'en inquiète et nul n'ose dire que la raison en est dans cette multiplication infinie des fonctions de l'Etat, fonctions qui font parfois double emploi avec celles qu'assument des citoyens. Qu'on y prenne garde, au reste : cet accroissement des fonctions de l'Etat ne pourra être infini et d'excellents esprits peuvent, sans invraisemblance, prévoir comme beaucoup plus proche

qu'on ne le croit, le fond de l'impasse. Ce qu'il y a de pire encore, c'est que l'Etat ne se contente pas d'entreprendre des activités pour lesquelles il n'est pas fait et dont tous les citoyens ne reconnaissent pas l'utilité ; les ayant entreprises il y travaille mal. Chacun sait quelles lois monstrueuses, quelles conceptions mort-nées, quelles réformes invertébrées sortent du Parlement. Sir Ch. Fox disait de celui-ci qu'il était un filtre renversé : « Vous lui envoyez des comptes clairs, ils en reviennent embrouillés ». L'injustice est flagrante ; mais aujourd'hui le Parlement, l'Etat, — c'est pratiquement tout un, — n'attend pas qu'on lui soumette des projets ; il prend des initiatives, construit. Le résultat est édifiant. Lois inapplicables, lois obscures, mesures malencontreuses qu'il faut rapporter, interventions économiques ou sociales qui, sans doute, ne provoquent aucune catastrophe mais grèvent le budget sans qu'il paraisse y avoir un intérêt sérieux.

Manque de spécialistes, dira-t-on ?

Non certes. Le Parlement a des spécialistes. Il a des juristes, des industriels, des urbanistes, des financiers, des médecins. Les juristes n'ont pas fait les lois plus claires que les médecins, les urbanistes n'ont donné l'illusion d'arrêter la crise du logement qu'en faussant les principes essentiels de notre droit civil, ce ne sont pas les financiers qui ont sauvé les finances publiques.

Non, le mal est ailleurs. Il est dans ce fait que l'Etat veut tout exécuter, tout voir, tout assurer. Plus précisément encore dans ceci que, au sein de l'Etat, le Parlement, — atteint de mégalomanie, — prétend tout prévoir,

tout réglementer, tout protéger et va même dans ce sens jusqu'à empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif, — faussant ainsi le mécanisme même du parlementarisme, ce qui n'est pas pour atténuer la désaffection dont souffre ce dernier.

Tout ceci représente la situation effective, réaliste, de l'Etat.

Il est autre chose. Cet Etat concret, et bien simple en somme, on a prétendu l'asseoir sur un concept métaphysique dont il importe peu ici de rechercher la valeur, mais qui est encore à peu près universellement admis. La nation, — l'ensemble des citoyens, — est titulaire de la souveraineté, du droit de commander sans avoir à en référer à une autorité supérieure ; ce droit, elle en délègue l'exercice à des représentants qui forment le Parlement.

Celui-ci agit et décide au nom de la nation dont il est le mandataire. Ce concept vaut ce qu'il vaut ; ce qui importe c'est qu'il explique, justifie et coordonne tout notre régime actuel. Or, tout en le laissant inscrit dans les lois de la République, l'Etat consent à le violer quotidiennement.

Car enfin lorsque le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif accepte de discuter ou de solliciter les avis de groupements sociaux, cède aux campagnes menées par ces derniers, en quoi consistent juridiquement ces méthodes ? Pouvoir exécutif et pouvoir législatif, délégataires de la souveraineté nationale, vont chercher des mots d'ordre et des idées directrices auprès d'organismes dont ils n'ont reçu aucun mandat, qui n'ont d'ailleurs aucune

qualité pour leur en donner et dans lesquels on n'a jamais vu et on ne peut voir les titulaires de la souveraineté nationale.

L'Etat entend-il miner le dogme de la souveraineté nationale ? Il se comporte comme si tel était bien son but. Si ce n'est pas son intention, l'incohérence de sa conduite est manifeste, et rien n'est plus funeste que l'incohérence à la vie publique d'un pays.

En somme, d'une part, l'Etat, en tant qu'autorité dirigeante, chancelle en ce moment sous le poids d'une tâche démesurée qu'il a irrégulièrement assumée, et, d'autre part, en tant que matérialisation d'un concept de droit public, se comporte de façon à vider ce concept de toute vérité. Ces deux maux se rejoignent et se tiennent. L'hypertrophie de l'Etat a développé le mouvement de défense qu'est l'associationnisme, et l'associationnisme prenant une place stratégique notable en est venu à compromettre l'équilibre du système fondé sur la souveraineté nationale.

M. de Fels (1), déplorant « l'orgie du pêle-mêle et de l'enchevêtrement » qu'est aujourd'hui la législation encyclopédique qui sort du Parlement, et sentant le mal dont souffre celui-ci, pense qu'on ne peut attendre aucun effort de relèvement « d'un pouvoir exécutif impuissant à retenir ses prérogatives fondamentales contre les envahisse-

(1) La crise du parlementarisme, Revue de Paris, 1929. Sur cette crise du parlementarisme, des démocraties et de l'Etat en général, cf. aussi les belles études de M. Joseph Barthélemy (l'Europe Nouvelle, 28 septembre 1929 et numéros suivants).

ments du syndicalisme et les usurpations des Commissions parlementaires » (2). Sans doute le pouvoir exécutif ne résoudra pas à lui seul la crise, il faudra que le Parlement lui-même se consacre au problème ; mais il faut bien noter que celui-ci souffre autant que celui-là de l'« envahissement syndicaliste », que pouvoir exécutif et pouvoir législatif concourent à titre égal dans la formation de l'Etat et que c'est leur effort parallèle seulement qui parviendra à découvrir le remède au mal dont souffre ce dernier.

Le développement anormal de l'associationnisme, — c'est ce qui découle des développements précédents, — a pour cause profonde, pensons-nous, l'intervention croissante de l'Etat dans la vie nationale, voire individuelle.

Conçu et organisé originellement comme moyen de discussion et de collaboration entre individus — patrons et ouvriers, par exemple — ou comme moyen de créer une œuvre jugée utile par un certain nombre de particuliers, — philanthropes, par exemple — le groupe n'avait et ne pouvait avoir au début aucune raison d'entrer en relations avec l'Etat.

Et puis deux faits nouveaux ont modifié cette économie. D'abord le socialisme a répandu dans certains milieux l'idée que l'Etat devait souverainement tout régler,

(2) Cet empiètement du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif est en dehors de notre sujet ; il est caractéristique, d'ailleurs, de la crise qui affecte l'Etat, et de l'hypertrophie du Parlement en particulier. Les commissions parlementaires vivent littéralement d'inconstitutionnalité. Cf. notamment Robert Mothes, La démission de M. Loucheur, ministre des Finances (Revue du Droit Public, 1926, p. 451).

et même les rapports entre les individus. Ensuite l'Etat, intervenant effectivement de plus en plus et, comme on l'a dit spirituellement, « la loi entrant chez l'individu sans que personne l'ait invitée », le groupe s'est trouvé amené à limiter, à diriger, à repousser ou à requérir cette intervention. Par là même il s'est trouvé entrer en rapports avec l'Etat.

Et d'une manière générale, et non d'ailleurs sans modalités complexes, c'est pour la défense de l'individu qu'il a ainsi haussé son rôle, soit que la loi gênât inutilement celle-ci, soit qu'elle apparût proprement néfaste, soit qu'elle fût maladroite et exigeât d'être amendée.

Même atténué par les développements des théories syndicalistes ou par les excès auxquels elles ont parfois abouti en fait, ce rôle de l'individualisme ne peut être nié. M. Maxime Leroy, observateur fervent mais pondéré du mouvement d'organisation professionnelle, lui fait une place assez juste dans ce résumé vigoureusement synthétique des tendances profondes du syndicalisme : « Toute liberté n'est plus dans le citoyen isolé, écrit-il ; c'est le groupe qui est aujourd'hui le défenseur des libertés individuelles, faibles sans ce cadre. Tout le pouvoir n'est plus dans le gouvernement : il est aussi dans les groupements professionnels... qui sont juge, administrateur, législateur... En se fédérant ils ont pris de ces droits collectifs un sens de plus en plus moral ou spirituel pour les élever à une notion supérieure qui est, qui ne peut être que celle de l'Etat lui-même ».

On ne saurait mieux résumer l'évolution de l'associationnisme, partant de la défense des intérêts individuels

pour en arriver à s'ériger en successeur de l'Etat. C'est ce second point que nous avons, en fait et en droit, étudié jusqu'ici. Il ne paraît pas sans intérêt de consacrer ici quelques développements au premier et d'examiner quelle place occupe l'individualisme dans l'association.

Cette étude nous permettra de juger à sa valeur exacte la mystique associationniste et syndicaliste que prônent certains et nous conduira naturellement à aborder l'exposé de la solution, telle que nous la pensons désirable, des difficultés provoquées par le développement des groupes en face d'un Etat incertain.

LA NOTION DE GROUPE

Au soir de la bataille qui mit aux prises réalistes, nominalistes et conceptualistes, et dont nous mésestimons sans doute aujourd'hui l'intérêt profond, Guillaume d'Occam affirmait qu'« il n'y avait de réel que l'individu ». Déclaration qui pouvait encore, même après la victoire des théories nominalistes, passer pour audacieuse.

Réitérer aujourd'hui, et à un autre point de vue, une semblable profession de foi, ne paraît pas être moins audacieux, après l'affaiblissement des principes individualistes et libéraux. Il nous semble pourtant que c'est ici une audace nécessaire, parce que les théories peuvent masquer la réalité des faits mais sont impuissantes à les supprimer, et parce qu'on a trop tendance actuellement à faire crédit aux doctrines qui relèguent l'individu à l'arrière-plan de la vie sociale.

Ces doctrines nous semblent fausses doublement.

D'abord elles ignorent systématiquement un fait tangible, à savoir que la Société ne vit pas de métaphysique mais d'action concrète, et que cette action concrète vient et ne peut venir que de l'individu. La Société n'a pas de réalité intrinsèque : elle n'est que par ou pour les individus, et tous ceux qui prétendent faire de ces derniers les moyens de celle-là se livrent à des spéculations peut-être subtiles, mais en tout cas dénuées de base effective. L'individu a existé avant le fait social, de même qu'il a existé avant l'Etat : vouloir le subordonner à ceux-ci est une pétition de principe flagrante.

Ensuite, les théories qui entendent découronner l'individu de son prestige traditionnel font trop bon marché du rôle qu'il a joué dans la Société. Qu'a donc conçu et réalisé la Société si ce n'est ce dont un individu a eu l'initiative et a assumé la construction ? Il n'est pas une découverte, pas un progrès qui ne vienne accroître encore la gloire de l'individu. C'est un homme qui le premier a tiré une étincelle de deux silex exactement heurtés. Et c'est toujours aussi un homme qui, lorsque la Société elle-même s'est ébranlée et a agi, a donné l'impulsion initiale et lancé le mot d'ordre.

Tout ce qu'a fait l'individu, il l'a fait pour lui et pour améliorer les conditions de vie collective qu'il avait organisée en la considérant comme plus facile. Il nous paraît impossible de penser que la Société soit un but en elle-même, et que l'homme vive et pense pour elle. Le contraire seul est rationnel, or ni la sociologie ni le droit ne peuvent être fondés sur des données mystiques. Nous devons repousser celles-ci lorsqu'elles se présentent à nous.

L'associationnisme a précisément donné le jour à une mystique de cet ordre. Dans le développement de l'association on a voulu voir la défaite définitive de l'unité individuelle absorbée et broyée. Les extrémistes de cette conception nouvelle ont annoncé l'avènement d'une humanité dans laquelle se fondrait entièrement l'identité de l'individu traditionnel et qui serait l'organisation d'êtres nouveaux, qu'on les nomme « homme masse » ou « homme collectif ». L'individu réduit à n'être que la cellule composante, anonyme et aboulique, du groupe, — tel est en bref le système.

Des publicistes, et non point parmi les plus avancés, ont annoncé que « l'évolution intellectuelle de l'individu a virtuellement pris fin, mais l'évolution intellectuelle des groupes d'individus ne fait que commencer » (Conklin, *The direction of human evolution*). En d'autres termes on considère délibérément que l'absorption de l'individu par le groupe est parfaite et que ce dernier seul subsiste.

C'est précisément ce qui nous paraît inexact et empreint d'un esprit irrationnel.

Qu'est donc en soi le groupe ?

« Supposons, a écrit Alfred Fouillée, que nous ayons à faire ensemble un long voyage ; en face d'un commun danger nous convenons de nous unir. Avons-nous plus de droits qu'auparavant ? Non. Chacun ayant en particulier le droit de légitime défense, nous avons tous de même le droit de légitime défense, ni plus ni moins ; mais ce qui est augmenté, c'est notre force... En nous unissant ainsi,

avons-nous fait surgir au-dessus de nous un fantôme métaphysique ayant un droit différent des nôtres ? Nous avons seulement créé une direction nouvelle de nos forces vers un même but ».

Et le célèbre philosophe complétait sa pensée de la manière suivante : unis dans le groupe, disait-il en substance, nous avons conscience de l'ensemble que nous formons ; au contraire le groupe ne peut avoir conscience de lui-même et, élargissant le débat, il ajoutait : « Pourquoi la société ne saurait-elle se saisir elle-même comme une individualité ? C'est qu'elle se compose de « moi » conscients dont chacun se saisit à part ».

Ainsi ne peut-il être question de moi collectif, d'âme du groupe, — expressions dont on abuse souvent. Les individus qui ont volontairement formé le groupe pour leur avantage propre, ont bien le groupe comme objet de pensée, tandis que le groupe ne se pense pas lui-même.

C'est pourtant, présentée sous une forme philosophique dont nous nous excusons mais qui seule pouvait, avec netteté, préciser notre pensée, ce que supposent et les doctrines socialistes et les doctrines syndicalistes qui, au nom de la Société ou au nom du Groupe, amoindrisent l'individu.

L'analyse que nous venons de faire montre, pensons-nous, que cette conscience collective n'existe pas.

Il nous faut insister maintenant sur le fait que le groupe, loin d'avoir un but élevé et distinct des appétits individuels, a été créé par l'individu et à son profit.

Les publicistes américains n'ont jamais perdu de vue

ce point particulier. Associationnistes généralement fervents et faisant à la psychologie et à la vie du groupe une place de choix dans leurs œuvres, ils se gardent avec soin des exagérations métaphysiques et socialistes. Leurs études, dont nous ne saurions assez dire qu'elles ont considérablement éclairé nos recherches, sont en général inspirées par ce réalisme vivant qui sait s'abstenir de tout vouloir transporter dans le plan des spéculations hasardeuses. Les pages qu'ils ont consacrées aux groupes mettent ceux-ci à leur place exacte, — qui n'est pas négligeable, — par rapport à l'évolution sociale en général et par rapport à l'individu en particulier.

L'association constitue, nous le savons, un des éléments topiques du développement civique des Etats-Unis. Les sociologues américains ont eu d'innombrables exemples, d'innombrables sujets d'observations. Ils ont exactement démêlé quelle place occupait l'individu dans le groupe : « L'homme, écrit M. Ralph E. Turner, a certains besoins fondamentaux... Ces besoins, communs à tous les individus, aboutissent au développement de certains modes universels d'activité sociale. Ces modes, à leur tour, font naître les institutions sociales : la famille, l'organisation économique, l'école, l'église et l'Etat... En sus de ces institutions, la société nous montre des associations spéciales. Elles sont fondées sur des goûts spécifiques appartenant seulement à quelques-uns des individus du groupe général. Tous les hommes appartiennent à une famille ; quelques-uns seulement appartiennent à un « club d'élevage »... Une association peut dès lors se définir : un groupe organisé en vue de servir les intérêts ou les buts communs à ceux qui y adhèrent ».

Nous avons tenu à citer le passage entier. Il précise en effet deux idées qui nous paraissent fondamentales

La première, c'est que l'Etat est l'organe chargé de satisfaire les besoins communs à tous les hommes : c'est l'idée même que nous avons adoptée plus haut en parlant du rôle normal de l'Etat.

La seconde, c'est que l'association sert aussi de base des besoins individuels, mais cette fois, des besoins particuliers : et c'est là une raison de plus pour s'élever contre l'ingérence des groupes dans l'activité de l'Etat.

De toute façon l'individu est l'initiateur et la raison d'être de toute formation collective. Est-ce à dire que celle-ci ne présente aucun intérêt propre, aucune valeur en elle-même ? Nullement.

Certes, elle n'ajoute rien aux moyens, aux mentalités, aux pensées des individus qui la composent. C'est leur force qu'elle accroît seulement par l'union. Qu'il s'agisse de fonder une œuvre philanthropique, ou d'adresser une pétition à une autorité quelconque, les fonds ou les signatures recueillis seront d'autant plus imposants que plus large aura été le cercle des individus auxquels on les aura demandés. La somme rassemblée sera plus considérable, la pétition plus influente si l'on s'est mis un grand nombre à constituer celle-là et à approuver celle-ci.

Le groupe est ainsi, avant tout, un phénomène d'addition des forces individuelles. Les syndicalistes en font d'ailleurs une question de force, et c'est naturel.

Ces forces individuelles agglomérées dans le groupe se manifestent d'ailleurs de deux façons. La plupart du temps elles n'ont qu'une activité latente ; recensées,

immatriculées, elles figurent à l'actif du groupe, soutiennent l'action de ses dirigeants, la justifient et la consacrent sans avoir à intervenir elles-mêmes ; leur adhésion primitive a suffi. La majorité des associations est en France dans ce cas ; elles consistent en ce fait qu'un comité réduit parle et agit au nom d'une masse qui l'aide de son importance numérique sans elle-même se révéler.

Quelquefois au contraire cette masse s'assemble et alors, nous le reconnaissons sans peine, les individus qui la composent pensent et agissent d'une manière inaccoutumée. Dans la foule l'homme se sent libéré de contrôles qu'il hésiterait, seul, à outrepasser ; fait bien connu, qui s'explique aisément par des considérations assez simples de pusillanimité prudente et d'excitabilité sentimentale. C'est, pensons-nous, ce fait qui a incité à reconnaître une âme de la foule, ou un « moi » collectif. La déduction est audacieuse, mais elle n'est point du domaine des faits tangibles. Au demeurant nous avons dit ce que nous en pensons.

Il importe, au surplus, de préciser que les forces individuelles assemblées dans le groupe se comportent plus couramment selon le premier mode que nous avons indiqué. Il suffit d'avoir vu fonctionner d'un peu près une association pour savoir que le rôle joué par l'ensemble des associés est un rôle essentiellement moral à côté de celui que jouent les dirigeants mêmes du groupe. C'est ici une question où nous allons voir apparaître, une fois de plus, le rôle primordial de l'individu.

En effet, le groupe n'existe et n'agit que dans la mesure où il s'est donné un chef compétent. La vitalité d'une asso-

ciation ou d'un syndicat dépend de la personnalité des individus qui composent son bureau et qui, seuls, déploient une activité effective. Le groupe est matériellement incapable d'élaborer par lui-même un programme, de se consacrer à la réalisation patiente de ce programme, de rechercher et d'obtenir les concours nécessaires ; tout cela ne peut être mené à bien que par un individu. Et les noms des associations et des syndicats particulièrement florissants n'appellent-ils pas automatiquement dans notre esprit ceux de leurs secrétaires généraux ?

Cette prédominance de l'individu constitue un des modes de coopération collective que l'on peut observer chez les êtres vivants, et l'un des plus perfectionnés (1). Le groupe s'étant assigné un but, un individu se révèle qui s'affirme apte à atteindre ce but et prend la tête de l'organisme. Celui-ci est dès lors, en sa masse puissante, l'arme dont le chef utilise la force.

Ici apparaît, en dernière analyse, la réalité profonde du groupe. Un individu a un programme de revendications, ou de réalisations positives ; réduit à ses propres forces, à sa seule personnalité, il court de grands risques d'échecs ; se présentant au nom de cent, de mille, de cent mille associés, il devient une force qui compte et susceptible d'imposer sa volonté.

L'intérêt le plus précieux que présente le groupe est ainsi d'être une énergie potentielle au service de l'individu. Service évidemment réciproque, la réussite de l'indi-

(1) Le beau livre de M. Graham Wallas, *Our social heritage*, renferme de précieux renseignements sur toute cette question.

vidu avantageant le groupe ; l'un sans l'autre est peu de chose, mais le groupe sans chef est moins encore que le chef sans troupe.

Cette collaboration peut et doit être féconde.

Formé d'individus juxtaposés, animé par un individu, le groupe apparaît, débarrassé de toute mystique incertaine, comme une forme nouvelle de l'individualisme, forme adaptée aux difficultés contemporaines qui exigent, pour céder, le déploiement d'une notable puissance. Le groupe réalise cette puissance nécessaire et par lui les besoins individuels peuvent s'affirmer et se satisfaire, ouvrir la route des progrès à venir.

L'association, d'ailleurs, ne fait pas qu'aider au progrès : « A un moment donné, remarquent MM. Burch et Patterson, le groupe tend à développer certaines coutumes, certaines traditions qui s'imposent aux individus ; la loyauté de ces derniers envers le groupe est jugée d'après leur obéissance à ces traditions ; on fait grise mine aux initiatives, le groupe entre en stagnation ».

Rien ne nous semble plus exact, mais une réserve s'impose : cette stagnation survient généralement après une phase d'activité brillante sous l'impulsion d'un dirigeant éminent ; celui-ci disparu, le groupe vit de son souvenir, des traditions émanées par lui. Temporairement, car il suffira qu'un autre individu aussi marquant que le premier prenne le mouvement en mains pour que ce groupe reparte de l'avant. L'histoire du syndicalisme, notamment, présente plusieurs exemples de ce processus.

Cette dernière remarque sur la psychologie du groupe nous a de nouveau ramené à l'individu.

Partout nous avons trouvé celui-ci dans le groupe. Il en forme le corps même et le dirige.

La conclusion à laquelle nous voulions arriver et qu'il était indispensable de préparer par les explications un peu serrées qui précèdent, est celle-ci : organe créé en vue de satisfaire des besoins individuels, constitué simplement d'individus placés les uns à côté des autres, animé par une minorité d'individus, le groupe n'est pas une entité sociale spécifique mais une façon d'apparaître nouvelle des individus.

Il n'a pas un but social général, mais des buts particuliers immédiats. Le syndicalisme conçu comme nouvelle discipline d'organisation politique ne correspond à aucune donnée concrète ou psychologique. C'est pourtant l'erreur qui a été commise.

Le groupe personnifié, nanti contre toute vraisemblance d'une sorte d'âme spéciale et supérieure, mystiquement vénéré par ses membres, a entrepris une action étrangère à sa nature. C'est ainsi qu'il s'est fait de ses droits, pour reprendre l'expression de M. Maxime Leroy, une conception telle qu'elle s'élève à la « notion supérieure de l'Etat lui-même, tant elle est vidée de ses particularités corporatives, de ses derniers reliquats individuels... ».

Les explications que nous venons de donner ont, pensons-nous, fait apparaître tout ce que ce processus recèle de fautes tant contre la réalité psychologique que contre la réalité des faits eux-mêmes. Cette étude, apparemment un peu éloignée des préoccupations juridiques qui doivent être les nôtres, a complété nos précédents développements.

Jusqu'ici nous avons vu associations et syndicats entrer en contact avec l'Etat, soit qu'ils contestent ses droits ou contrôlent son action devant les tribunaux, soit qu'ils fassent directement pression sur lui ; nous avons indiqué, à chaque fois, dans quelle situation anormale ces tendances mettaient l'Etat, et combien elles dépassaient les prérogatives normales reconnues aux groupements.

Nous venons de voir maintenant que cette sorte de mégalomanie du groupe correspondait à une conception erronée, irrationnelle de sa nature, placée en réalité sous le signe de l'individu.

Union d'individus qui défendent les intérêts spéciaux qui les ont rapprochés, dirigé par un individu, le groupe ne peut avoir qu'une activité particulière, nettement étrangère à l'activité générale que doit assurer l'Etat.

C'est en nous inspirant de l'ensemble de ces idées que nous allons dégager les grandes lignes du système qui nous paraît seul capable de résoudre le problème des relations entre l'Association et l'Etat en tenant compte des divers intérêts en présence.

LES NÉCESSITÉS DE L'ÉTAT CONTEMPORAIN

Quels sont ces intérêts ?

Rappelons-les brièvement. L'Etat, d'abord, qui doit manifestement conserver son autorité et son indépendance d'action. Le groupe ensuite, qui a une existence vivace et représente une force dont il a tout intérêt à user. L'individu enfin, ou, plus exactement, puisqu'au fond, l'individu se confond avec le groupe, les tendances indi-

vidualistes qui souffrent de l'accroissement constant et anormal des pouvoirs de l'Etat.

Ces intérêts sont également respectables.

Actuellement, ils se gênent, se briment et se menacent les uns les autres. L'individu écrasé par l'Etat qui veut tout faire, menacé par le groupe qui prétend à une personnalité distincte, étouffe. Le groupe, à l'étroit dans le cadre des lois qui le régissent, induit en erreur sur son rôle propre, affronte l'Etat. Celui-ci hésitant, composant, compromet son équilibre sans profit pour personne.

L'impression dominante est celle du désordre.

La tâche est simple : remettre de la clarté et de la précision dans ce désordre.

Nous savons que certains Etats ont abordé cette tâche. Les résultats qu'ils ont atteints sont inégaux.

Le système corporatif italien a reconstitué l'intégrité de l'Etat au prix de l'indépendance et des groupes et des individus, et d'une centralisation prodigieuse.

L'essai de Conseil Economique que l'Allemagne a poussé assez loin a donné des résultats pratiques fort décevants, et fait apparaître que l'institution d'un tel Conseil supposait en réalité résolues les difficultés fondamentales soulevées par l'associationnisme.

Les institutions anglo-saxonnes, contingentes et instables, ne paraissent pas pouvoir être adoptées chez nous ; elles montrent en tout cas qu'en Angleterre et aux Etats-Unis, pays où l'associationnisme affirme une grande vitalité, l'autorité publique conserve une place stable, soit qu'elle ait dès longtemps abandonné aux groupes cer-

taines activités, soit qu'elle ait toujours su modérer
temps leurs écarts.

En France, nous avons vu l'association et le syndicat déborder de plus en plus le cadre prévu de leur action, l'Etat admettre ces empiètements au risque de ruiner les concepts juridiques sur lesquels il repose.

La France doit-elle chercher la solution de ce problème dans le système italien ou dans le système allemand ? Syndicalisme d'Etat ou Parlement économique ?

Ni ceci, ni cela, pensons-nous.

Et nous avons donné nos raisons. Profitons des expériences tentées hors de chez nous. Elles nous ont semblé décevantes ; cherchons donc en dehors d'elles les éléments de la réorganisation à laquelle nous devons procéder.

La longue analyse que nous avons faite jusqu'ici a déjà, par elle-même, dégagé l'idée à laquelle nous voulions aboutir. Il suffit maintenant de la préciser en quelques mots.

Nous pensons nécessaire que l'Etat, considéré comme l'ensemble des pouvoirs qui exercent concurremment les prérogatives de l'autorité publique, renonce à toutes les attributions d'ordre particulier auxquelles il fait face, cesse de légiférer sur des questions d'organisation familiale, de discipline morale ou d'initiatives individuelles, s'abstienne enfin de se consacrer à des entreprises industrielles ou commerciales. Qu'il se contente d'assurer à chacun l'ordre, un minimum d'instruction, la stabilité dans les fonctionnements de services nécessaires à la vie générale de la nation, tels que postes et transports.

Nous pensons nécessaire que tout le reste, où il n'y a que problèmes spéciaux, difficultés techniques particulières à tel projet, tendances d'un milieu déterminé et de celui-ci seulement, soit de la compétence des divers groupements, associations ou syndicats, méthodiquement classés et réadaptés à ces nécessités nouvelles. A eux, en un mot, de régler tout ce qui n'est pas nécessaire au pays unanime, tout ce qui touche aux intérêts d'une fraction particulière d'individus.

Deux objections se présentent immédiatement, à l'encontre de ces idées.

On peut dire d'abord qu'elles supposent une révolution non seulement dans notre législation mais encore dans la réalité pratique elle-même. On peut dire ensuite qu'elles impliquent l'écrasement de minorités respectables.

Aucune de ces critiques ne nous semble pouvoir être retenue.

Sans doute notre législation devrait-elle être modifiée, — tout au moins celle des syndicats et associations dont les droits et les devoirs devraient donner lieu à une réglementation nouvelle.

L'ensemble des textes fondamentaux de notre régime politique n'aurait au contraire même pas à subir une retouche. Aucun des principes de notre constitution ne serait faussé.

Le Parlement contrôle le gouvernement, vote la loi et le budget, exerce enfin (et dans des cas strictement délimités) des attributions juridictionnelles d'ailleurs injusti-

fiables. La Constitution n'a rien dit d'autre. En quoi la violera-t-on le jour où le Parlement élaborera une loi renvoyant telle ou telle question à une association ou à un syndicat et le dessaisissant pour l'avenir de ces préoccupations ? C'est à la suite d'une évolution irrésistible, bien que motivée par des préjugés critiquables, que le Parlement a accru à l'excès la portée des règles constitutionnelles le chargeant de la fonction législative : le droit de voter lui étant reconnu, il a peu à peu estimé que tout était matière à légiférer et que plus il y aurait de moyens plus il y aurait de résultats sociaux. Nous avons déjà dit ce qu'il fallait penser de cette opinion.

En tout cas il n'y a aucune bonne raison pour croire qu'il est impossible d'arrêter jamais cette évolution ; on en sent suffisamment désormais les résultats déplorables pour y mettre un terme. Ce serait facile et normal.

Il en va de même du gouvernement qui, sans avoir aucunement besoin de retoucher les textes le régissant, pourrait se décharger sur des collectivités plus souples et plus pratiques d'activités étrangères à son rôle fondamental.

Le gouvernement a, au premier chef, reçu de la Constitution des attributions d'ordre très général et correspondant à la notion primitive même des gouvernements : rôle diplomatique, disposition de la force armée, déclaration de l'état de siège, droit de grâce. Attributions conformes aux nécessités de la sécurité nationale.

Le contrôle administratif, la nomination des fonctionnaires sont des corollaires des règles précédentes. Quant au pouvoir réglementaire, logiquement lié au pouvoir

législatif du Parlement, il a subi le même accroissement que ce dernier ; pris pour compléter une loi préalable-ment votée ou pour répondre à une invitation expresse du Parlement surchargé, le règlement n'existe en principe que comme annexe à la loi. En fait les règlements autonomes sont devenus très nombreux : en même temps que le Parlement prétendait soumettre à sa loi des sujets de plus en plus nombreux, le gouvernement étendait dans des proportions plus considérables encore le domaine de sa réglementation.

Ceci pas plus que cela n'était exigé par les textes qui ont établi notre régime politique, et ceci comme cela pourra être ramené à de plus justes proportions sans que ce dernier s'en trouve modifié. Le gouvernement pourra renoncer à intervenir dans les conflits privés, à entreprendre des opérations commerciales ou industrielles, à se préoccuper de la moralité des individus ou de leur situation familiale sans que soient ébranlées les bases sur lesquelles il repose, même si ces renoncements interviennent au profit de collectivités particulières.

Il n'y a donc pas, à notre sens, de difficulté de principe dans le transfert des activités spéciales actuellement assumées par l'Etat, de celui-ci aux associations et syndicats.

On peut, il est vrai, y voir une difficulté de fait.

Nous comprenons en effet que l'on puisse être choqué à l'idée que, cette réforme accomplie, un groupement privé pourra prendre des décisions, fut-ce en accord avec d'autres groupements, qui par la force des choses s'imposent au public. On a ainsi pu, il n'y a pas si longtemps,

sentir quelque émoi dans l'opinion à l'annonce que les syndicats de boulangers avaient l'intention de suspendre la fabrication du pain un jour par semaine ; mesure n'ayant en soi rien d'extraordinaire, que l'Etat serait naturellement enclin à combattre ou à réglementer et qui, pourtant, est au premier chef une mesure privée, une mesure spéciale à une catégorie de citoyens et ne préjudiciant à personne.

Mais en réalité la situation des groupements prenant des décisions s'imposant au reste de la nation serait-elle juridiquement une nouveauté dangereuse ? et même une nouveauté tout court ?

Il n'y paraît pas.

Il y a longtemps que, des groupements, émanent des lois véritables, — la chose y est sinon le mot. Qu'est-ce donc que les statuts d'une association, que les statuts d'un syndicat sinon une réelle loi qui s'impose à l'associé et au syndiqué ? Nous avons montré ailleurs, au demeurant, que cette idée est au fond de la plupart des activités des groupes, qu'elle explique en un sens la tendance très nette de ces derniers à dominer leurs membres, à les représenter, voire même à se les incorporer malgré eux (Cf. II^e partie, jurisprudence citée, *passim*).

L'obligation de payer la cotisation inscrite dans les statuts ne s'impose-t-elle pas avec une force singulière à l'adhérent qui, même démissionnaire, demeure souvent grevé de lourdes charges, — qui doit payer cette cotisation même lorsqu'elle est augmentée contre son gré ?

Les statuts déterminant le but que s'est assigné le groupe et conditionnant ainsi la constitution du patri-

moine de ce dernier, — fixant ses organes et leur compétence en des règles dont la violation est sanctionnée par une clause de nullité, — ne sont-ils pas une disposition générale et permanente et, en quelque sorte, la loi organique du groupement ? Ce caractère apparaît avec évidence lorsqu'on songe que les Tribunaux en doivent, le cas échéant, assurer le respect et sanctionner la violation, comme ils le font d'une loi ordinaire, authentique.

On dira peut-être qu'il y a une différence et que la loi votée par le Parlement s'applique à tous, alors que ce que nous avons appelé la loi organique du groupe ne joue qu'envers les membres de celui-ci.

Un examen rapide suffit à se convaincre du contraire.

Les économistes parlent de l'incidence de l'impôt. La taxe imposée à telle opération commerciale, à telle catégorie de citoyens est la plupart du temps supportée en définitive par un tiers, le contribuable visé par la loi s'arrangeant pour récupérer la perte que lui occasionne sa nouvelle charge sur les personnes avec lesquelles il est en relation.

Ce phénomène est plus général qu'il ne paraît ; et il y a une incidence de la loi elle-même comme il y a une incidence de l'impôt. Tout, aujourd'hui, dans le monde national comme dans le monde international, est lié. Lorsqu'une loi vise une profession, une classe, une activité et en modifie les façons d'être, elle atteint par là même les autres professions, les autres classes, les autres activités qui, n'étant pas isolées, doivent s'adapter au nouvel état de choses.

La situation est la même en ce qui concerne les déci-

sions prises par un groupement : visant en principe les membres de ce dernier, elles ont une incidence qui leur fait avoir une influence indéniable sur les tiers.

Sauf quelques lois nationales, — et qui, celles-ci, correspondent à son rôle normal et éternel, — l'Etat édicte des lois spéciales à certains citoyens et qui, par incidence, atteignent les autres. Ainsi les groupements prennent des mesures particulières à leurs adhérents mais qui par un identique phénomène d'incidence, doivent être indirectement observées par les citoyens en général.

Il n'y a aucune différence et ce que nous demandons c'est que toutes les préoccupations qui font de la part de l'Etat l'objet de lois spéciales soient renvoyées aux associations et syndicats, ceux-ci assumant dès lors un rôle en rapport avec leur force et leur signification profonde, celui-là rassemblant toutes ses énergies au profit des grands intérêts nationaux dont il a la charge.

Ce système, nous croyons l'avoir montré, ne présente aucune impossibilité juridique ou pratique eu égard à notre régime ou à notre pratique politiques.

Il reste une seconde objection, que nous avons déjà annoncée. Les développements qui précèdent la renferment d'ailleurs en puissance ou, plus exactement, elle n'est qu'un aspect particulier des critiques auxquelles nous venons, pensons-nous, de répondre. Dire en effet que l'incidence des décisions prises par le groupe a pour effet de faire peser ces dernières sur des étrangers à ce groupe, c'est immédiatement provoquer une question qui a son intérêt : le résultat final ne sera-t-il pas inéluctablement

d'imposer à une masse importante les volontés de quelques minorités !

Ceci est évident.

Il est bien certain que les règles élaborées et adoptées par telle association ou tel syndicat auraient des répercussions sur un ensemble de citoyens bien plus nombreux que ne le sont les associés et les syndiqués eux-mêmes. L'organisation syndicale des boulangers, — pour reprendre l'exemple que nous avons donné, — représenterait une bien faible minorité en face de la population que les nouvelles modalités de fabrication adoptées gêneraient dans ses habitudes.

Mais y a-t-il un inconvénient ?

Oui, sans doute, si la minorité organisée affirme des initiatives nettement préjudiciables à la majorité ; seulement, il ne faut pas oublier que, bien souvent, ces initiatives, opposées peut-être à certaines traditions banales, n'apporteraient avec elles aucun réel élément de trouble ou de dommage.

Dans les cas même où il en sera ainsi aurions-nous le droit d'imputer cet état de choses à la nouvelle compétence que nous proposons de reconnaître aux groupements ?

Certes non, car il existe déjà, cet état de choses, dans le régime actuel. D'abord les lois votées par le Parlement le sont souvent, même les plus importantes, à une majorité à peine sensible, ce qui implique tout au moins qu'une minorité respectable est brimée. Ensuite, et même lorsqu'il y a une évidente majorité, correspond-elle réellement à une majorité dans l'opinion publique ? On ne

saurait l'affirmer sans légèreté : chacun sait que le Parlement représente une minorité du corps électoral, ce qui, qu'on le veuille ou non, amoindrit en fait la force de ses manifestations.

Ce sont là autant de raisons pour lesquelles il ne nous semble pas possible de retenir l'objection que nous examinons. Sans doute elle est exacte, mais elle correspond à moins d'inconvénients qu'il le paraît à première vue ; en tout cas il faut bien, en toute chose, faire sa part au relativisme qui affecte toujours la perfection des institutions humaines et ne pas refuser toute valeur à une idée parce qu'elle a en soi quelques éléments moins absolus que ceux qui dominent en elle.

Le transfert, de l'Etat aux groupes, des attributions et des activités d'ordre individuel ou technique, transfert qui nous est invinciblement apparu comme le seul moyen de rétablir l'équilibre de la vie publique, nous semble en conclusion constitutionnellement et pratiquement possible.

Tout le reste est affaire d'adaptation et d'organisation, le sens de l'opportunité y jouera un rôle autrement important que le sens juridique.

Deux questions évidemment se poseront, — ou, plus exactement, toute cette réforme s'analyse en deux questions : quelles activités seront mises à la charge des groupes ? Quels groupes seront appelés à les assurer ?

A notre sens, la première seule de ces questions importe. Encore ne peut-elle, bien entendu, recevoir de réponse générale. C'est là que le sens de l'opportunité devra éminemment intervenir : il ne peut en effet être

question pour l'Etat de se débarrasser du jour au lendemain des attributions qu'il s'est anormalement données. Il faudra tenir compte de la valeur intellectuelle, de l'importance sociale des associations ; on en sait déjà plusieurs qui sont parvenues à une organisation admirablement compréhensive et auxquelles l'Etat pourrait sans inquiétude confier certaines des activités qui lui pèsent. Par la suite c'est au fur et à mesure qu'un groupe prendrait une réalisation suffisante qu'il pourrait être appelé à jouer son rôle de successeur de l'Etat.

C'est pourquoi il nous paraît sans intérêt de rechercher quels groupes pourraient être appelés *a priori* à exercer les fonctions dont se déchargera l'Etat. Au demeurant nous pensons qu'il appartiendrait à ces groupes de s'organiser comme ils l'entendraient et sans que l'Etat intervienne, pour assurer ces fonctions : la réforme que nous envisageons consiste en effet, en dernière analyse, à faire passer certaines préoccupations du domaine de l'activité publique où nous croyons qu'elles n'ont rien à faire, au domaine de l'activité privée coordonnée dans les groupements. Le résultat c'est que l'Etat, reconnaissant s'être abusivement ingéré dans ces questions, les retourne à l'initiative privée : à celle-ci par suite de les étudier et de les résoudre selon les méthodes qui lui paraîtront les meilleures.

Ces dernières explications font assez apparaître que, dans notre idée, certains groupes resteraient en marge de la réforme. Une association de défense des contribuables, qui en vient fatalement à s'ériger en censeur de la politique financière de l'Etat, ne pourrait par exemple recevoir

aucune espèce d'attribution autonome : l'établissement du budget est au premier chef affaire de l'Etat, et il ne peut être question d'y laisser intervenir un groupement quelconque. Il est vrai que, déchargé de mille devoirs de détail qui accroissent excessivement ses dépenses, l'Etat pourra sans doute alléger ses budgets et donner moins de sujets de mécontentement au contribuable.

Nous voici parvenu au terme de l'étude que nous avons entreprise.

Nous l'avions dès le début annoncé et on l'a pu voir dans le cours de cet essai, l'examen de l'activité associationniste auquel nous avons longuement procédé n'avait qu'un but : dégager la nécessité d'une réforme dans la répartition politique des fonctions sociales, — et, indirectement, — suggérer que cette répartition devrait se faire selon les modalités esquissées dans cette Conclusion.

Ces modalités nous paraissent au surplus avoir un avantage certain, celui de permettre une conciliation effective entre des tendances divergentes, — tendances étatiques, tendances individualistes, — et des doctrines opposées, — souveraineté de l'Etat, associationnisme.

Le système que nous proposons arrache l'individu à la domination croissante de l'Etat, lui restitue la liberté compatible avec la vie moderne, c'est-à-dire dans le cadre du groupe. Il rend à l'Etat son rôle fondamental et énorme, le sauve de l'affaiblissement causé par son hypertrophie, et enfin consacre cette force nouvelle, le groupe, en lui reconnaissant un domaine précis et digne d'elle.

Conciliation que l'on croit trop volontiers impossible,

et qui en tout cas nous paraît être une des conditions essentielles de la marche régulière du pays.

On n'a en vérité rien à gagner à opposer implacablement l'individu à la société, le collectivisme à l'individualisme ; chacun peut trouver sa place aujourd'hui. La société ne peut se passer de l'individu et ne saurait sans danger prétendre l'absorber, l'asservir, l'utiliser comme un matériel anonyme. L'individu ne peut nier que l'extension continue des possibilités et des nécessités humaines accentue l'obligation d'une solidarité qui trouve son expression dans la société et la coopération plus généralement. Enfin ni l'un ni l'autre, symboles significatifs, ne saurait méconnaître qu'une autorité dirigeante, ferme et claire, est indispensable, quelque substratum doctrinal qu'on lui donne. C'est dans la conciliation de ces divers éléments que réside la vérité simple et impartiale.

Ce n'est pas, croyons-nous, un des moindres intérêts qu'offre l'étude attentive de l'associationnisme contemporain, que de nous avoir conduit à une telle conclusion.

Paris le 7 janvier 1930.

Vu et permis d'imprimer :

VU : *Le Recteur de l'Académie de Paris,*
CHARLETY.

VU : *Le Doyen de la Faculté,*
H. BERTHELEMY.

VU : *Le Président de la thèse,*
Louis ROLLAND.

BIBLIOGRAPHIE

AUGE-LARRIBE. — Syndicat et coopératives agricoles.

BARRAULT. — Le droit d'association en Angleterre (thèse Paris, 1908).

B. I. T. — La liberté syndicale (cinq volumes, 1928).

B. I. T. — Représentation et organisation des travailleurs agricoles.

Th.-S. BAKER. — Quatre Conférences (Centre européen de la Dotation Carnégie, 1928).

H. BERTHELEMY. — Traité de droit administratif.

Charles-A. BEARD. — American citizenship.

Roger BONNARD. — De l'application des lois du 21 mars 1884 et du 1^{er} juillet 1901 aux agents des services publics (concours d'agrégation des Facultés de Droit, 1910).

BURCH et PATTERSON. — American social problems.

CARLINI. — Le syndicat défenseur de la loi et de la profession (thèse Marseille 1929).

CLOS et René WORMS. — Le droit d'association dans les législations étrangères.

CONKLIN. — The direction of human évolution.

CAPITANT et CUCHE. — Cours de législation industrielle.

Roger CRUSE. — L'hypertrophie de l'Etat.

DOUCEDE. — Œuvres sociales des Chambres syndicales.

Léon DUGUIT. — Traité de Droit constitutionnel.

A. FOUILLEE. — La science sociale contemporaine.

FERRARI. — Le régime fasciste italien.

- FOURNIER. — Les associations à but charitable (thèse Paris 1919).
- José GERMAIN. — Le syndicalisme et l'intelligence.
- DE GRANDMAISON. — Les associations de communes (thèse Paris 1921).
- GRAHAM WALAS. — Our social heritage.
- M. HAURIOU. — Traité de Droit administratif.
- DE JOUVENEL. — Pourquoi je suis syndicaliste.
- Maxime LEROY. — Les techniques nouvelles du syndicalisme.
- B. LAVERGNE. — Les coopératives de consommation en France.
- Bernard LÉGER. — Les syndicats de fonctionnaires en Angleterre (thèse Paris 1929).
- LEMARCHAND. — Les rapports de l'association avec ses membres (thèse Paris 1923).
- Georges MER. — Le syndicalisme des fonctionnaires.
- A. MESTRE et autres. — La liberté d'association.
- L. MICHOD. — La théorie des personnes morales.
- PAUL-BONCOUR. — Les rapports entre les individus et les groupements sociaux (thèse Paris 1900).
- André POUDENX et LEUTAUD. — La représentation professionnelle.
- A. PHILLIP. — Le problème ouvrier aux États-Unis.
- Marcel PRÉLOT. — La représentation professionnelle dans la constitution de Weimar (thèse Paris 1924).
- Revue Internationale du Travail* (1928). — L'organisation syndicale des employeurs en Italie.
- Revue Internationale du Travail* (1928). — Le mouvement d'organisation des travailleurs intellectuels.
- RENARD. — Le contrôle de l'administration par les associations (thèse Montpellier 1914).
- Louis ROLLAND. — Les groupements de fonctionnaires.
- Lucien ROMIER. — L'homme nouveau.
- SAUVANET. — L'action en justice des associations déclarées (thèse Paris 1929).

Ph. SERRE. — Les atteintes à la notion traditionnelle de l'Etat
(thèse Paris 1925).

HERBERT SPENCER. — L'individu contre l'Etat.

Ralph-E. TURNER. — America in civilization.

E. VILLEY. — L'organisation professionnelle des employeurs dans
l'industrie française.

WALLON. — Les associations régionales interprofessionnelles
(thèse Paris 1924).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	7
PREMIERE PARTIE. — <i>L'Association à l'Etranger.</i>	
I. — Le mouvement d'ensemble; ses traits dominants.	23
§ 1. L'Association et les législations étrangères	25
§ 2. L'Association en fait.	48
II. — Les modes caractéristiques du mouvement.	55
§ 1. L'Etat corporatif (Italie)	56
§ 2. Le Conseil Economique allemand.	72
§ 3. L'Associationnisme anglo-saxon.	81
DEUXIEME PARTIE. — <i>L'Association en France</i>	
I. — La législation sur l'Association et ses lacunes	93
§ 1. La loi du 21 mars 1884.	94
§ 2. La loi du 1 ^{er} juillet 1901.	100
§ 3. Les Associations spéciales et leur réglementation.	106
II. — L'activité effective des Associations.	111
§ 1. L'Association et l'individu.	114
§ 2. L'Association collaboratrice de l'Etat.	138
§ 3. L'Association substituée à l'Etat.	155
§ 4. L'Association contrôlant et combattant l'Etat.	170
§ 5. La menace corporative.	197
CONCLUSION.	199
§ 1. Etatisme et Associationnisme.	200
§ 2. La notion de Groupe.	209
§ 3. Les nécessités de l'Etat contemporain.	219
* BIBLIOGRAPHIE.	233

Imprimerie des *Presses Universitaires de France*

PARIS-LIMOGES — 1929
